

2019-11

Gobernanza local en Jalisco: análisis cualitativo de tres modelos intermunicipales

Gómez-Lozano, Carmen

Gómez-Lozano, C. (2019). Gobernanza local en Jalisco: análisis cualitativo de tres modelos intermunicipales. Trabajo de obtención de grado, Maestría en Política y Gestión Pública. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/6089>

Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:
<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-2.5-MX.pdf>

(El documento empieza en la siguiente página)

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
Maestría en Política y Gestión Pública



Gobernanza local en Jalisco: análisis cualitativo de tres modelos intermunicipales.

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
MAESTRA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta: **CARMEN GÓMEZ LOZANO**

Asesor: Dr. Carlos Moreno Jaimes

Tlaquepaque, Jalisco. 1 de noviembre de 2019.

Tabla de contenido

<i>Lista de tablas</i>	4
<i>Lista de figuras</i>	5
1. Resumen	6
2. Introducción	8
3. Marco teórico	14
3.1 El concepto de gobernanza	14
3.2 El problema de la gobernanza efectiva de los recursos colectivos	15
3.3 Coherencia de políticas públicas	18
3.4 Implicaciones del marco teórico para la presente investigación	20
4. Metodología	21
4.1 Construcción del Índice de Gobernanza Local	21
4.2 Análisis de los resultados	26
4.3 Diseño de muestreo	27
5. Estudios de caso de los modelos de gobernanza	29
5.1 La Junta intermunicipal del Río Ayuquila	30
Ubicación	30
El origen	31
El diseño institucional	36
5.2 El Bosque La Primavera	42
Ubicación	42
El origen	44
El diseño institucional	46
5.3 Sierra de Quila A.C.	55
Ubicación	55
El origen	56
El diseño institucional	57
6. Valoración de las tres experiencias desde las perspectivas de los actores	63
6.1 Junta Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila	63
Eje 1. Desempeño práctico o funcional	63
Eje 2. Desempeño organizativo	66
Eje 3. Relación con el entorno	74
Valoración global de la experiencia	78
6.2 Bosque La Primavera	80
Eje 1. Desempeño práctico o funcional	80

Eje 2. Desempeño organizativo	81
Eje 3. Relación con el entorno	89
Valoración global de la experiencia	91
6.3 Asociación para la Conservación de los Ecosistemas y el Manejo Sustentable de la Sierra de Quila A.C.	93
Eje 1. Desempeño práctico o funcional	93
Eje 2. Desempeño organizativo	94
Eje 3. Relación con el entorno	99
Valoración global de la experiencia	101
7. Conclusiones finales	104
7.1 Sobre la metodología	104
7.2 Sobre los casos	106
7.3 Recomendaciones	110
8. Bibliografía	112
9. Anexos	117
9.1 Cuestionario de la entrevista	117

Lista de tablas

Tabla 1. Criterios de la metodología original para Evaluación de Asociaciones (Puga y Luna, 2012)

Tabla 2. Variables diseñadas en el índice de Gobernanza Local

Tabla 3. Informantes clave entrevistados

Tabla 4, Ingresos y gastos de la JIRA, 2015-2018

Tabla 5. Miembros del Consejo de Administración de la JIRA, tomado de Arellano Río, A y Rivera Pahua, Y (2011)

Tabla 6. Ingresos y gastos del Bosque La Primavera, 2016-2018

Tabla 7. Integrantes de la Junta de Gobierno del Bosque La Primavera

Tabla 8. Miembros de la Junta de Gobierno del Bosque La Primavera

Tabla 9. Integrantes del Comité Regional de Protección, Promoción y Fomento de los Recursos Naturales Sierra de Quila A.C.

Tabla 10. Ingresos y gastos del Comité Regional de Protección, Promoción y Fomento de los Recursos Naturales Sierra de Quila A.C., 2016-2018

Tabla 11. Datos para la configuración de JIRA

Tabla 12 Datos de configuración OPD La Primavera

Tabla 13 Datos de configuración de la Asociación para la Conservación de los Ecosistemas y el Manejo Sustentable de la Sierra de Quila A.C.

Lista de figuras

Figura 1. Árbol de problemas. Elaboración propia, modificado de CONAFOR 2015

Figura 2. Ejemplo de la representación del diagrama radial de configuraciones del índice de gobernanza

Figura 3. Localización de la Cuenca Baja del Río Ayuquila, Jalisco-Colima

Figura 4. Delimitación del territorio de la JIRA

Figura 5. Modelo de institucionalización para el Río Ayuquila. Tomado y adaptado de Graf et al, 2009

Figura 6. Estructura de la organización. Tomado de <http://www.jira.org.mx/organizacion.php>

Figura 7. Ubicación del área natural protegida Bosque La Primavera

Figura 8. Urbanizaciones privadas dentro del área natural protegida Bosque La Primavera. Tomado de http://www.agustindelcastillo.com/search/label/La_Primavera

Figura 9. Organigrama de las plataformas de gobernanza del Bosque La Primavera Tomado de: <https://comiteciudadanobosquelaprimavera.wordpress.com/page/1/>

Figura 10. Ubicación del área natural protegida Sierra de Quila. Elaboración propia.

Figura 11. Marco institucional de Sierra de Quila. Tomado de González-Franco, R et al (2014)

Figura 12. Configuración de los 3 ejes de gobernanza de la JIRA

Figura 13. Valoración de los criterios de legitimidad interna de la JIRA

Figura 14. Configuración de los 3 ejes de gobernanza de la OPD La Primavera

Figura 15. Valoración de los criterios de legitimidad interna de la OPD La Primavera

Figura 16. Configuración de los 3 ejes de gobernanza de la Asociación para la Conservación de los Ecosistemas y el Manejo Sustentable de la Sierra de Quila A.C.

Figura 17. Valoración de los criterios de legitimidad interna de la Asociación para la Conservación de los Ecosistemas y el Manejo Sustentable de la Sierra de Quila A.C.

Figura 18. Comparativo de las configuraciones de los 3 ejes para los 3 casos de asociaciones intermunicipales.

1. Resumen

El Estado de Jalisco experimenta graves problemas de deforestación que lo sitúan en el segundo lugar a nivel nacional con mayor deforestación neta, con una pérdida de más de 31 mil hectáreas por año (FAO, 2010). La débil o mala gobernanza es una de las causas subyacentes que influye en todas las causas directas. Por lo que dirigir esfuerzos a mejorar la gobernanza tendría un efecto atenuante en todas las demás causas.

Desde el año 2013 el proyecto político del gobierno de Jalisco impulsa el modelo de gobernanza de las Juntas intermunicipales, considerando que constituye una plataforma eficaz de implementación y coordinación de políticas públicas, capaces de articular en el territorio políticas que se complementan o refuerzan para resolver un problema complejo.

El presente trabajo analiza tres modelos empíricos de administración de recursos de uso común en Jalisco, Junta Intermunicipal del Río Ayuquila (JIRA), Bosque La Primavera y Sierra de Quila A.C., a través una metodología estandarizada que permite medir el nivel de gobernanza ambiental de cada uno de ellos. A fin de analizar los casos sobre una base común, se construyó un Índice de gobernanza, a partir de un *Protocolo para la evaluación de asociaciones*, desarrollado por Cristina Puga y Matilde Luna (2012). El índice resultante cuenta con 17 criterios de desempeño asociativo. Se trata de una metodología cualitativa cuya principal fuente de información son entrevistas a informantes clave y la interpretación de sus respuestas.

El trabajo logró aplicar exitosamente la metodología, encontrando que es un método flexible, relativamente rápido de aplicar, de bajo costo y que permite la visualización sintética de los resultados idéntica para todos los casos, lo cual facilita el diagnóstico y análisis.

Los resultados para cada caso apuntan a tres contextos muy diferentes, en los que resaltan:

- Una gran variación en los niveles de conocimiento y asimilación de la lógica de los modelos por parte de los diferentes informantes

- Los modelos intermunicipales y la mesa de toma de decisiones se identifican en todos los casos como un espacio relevante para la gestión del territorio
- La rendición de cuentas y transparencia es una gran debilidad para el único caso de estudio que no tiene obligaciones como organismo público de presentar la cuenta pública ante el estado (Quila)
- Los organismos intermunicipales no asumen un rol autónomo, ni con potencial para conseguir fondos alternativos o detonar iniciativas independientes del financiamiento del gobierno del estado.
- Aunque su personal tiene la mayor capacidad técnica de los tres casos, está pendiente un perfil de gestión de recursos y recaudación de fondos.
- La visión de corto plazo de los municipios resulta en que existen incentivos para aterrizar acciones inmediatas que no siempre abonan a la resolución de un problema más complejo.
- Hay muchas deficiencias en los consejos ciudadanos, en los dos casos de estudio que tienen esta plataforma (JIRA y bosque La Primavera).
- Hay una falta de acompañamiento y presencia de estos modelos por parte de CONANP y acciones incoherentes por parte de la federación (e.g. SEMARNAT).
- La falta de coherencia vertical de políticas debilita cualquiera de los esquemas de gobernanza.
- En los tres casos se aprecia que hay en todas una fuerte dependencia del Gobierno del Estado en términos del impulso político y también del control, particularmente a través del financiamiento.

El trabajo termina proponiendo una serie de recomendaciones para futuros trabajos en esta materia.

2. Introducción

En Jalisco más de la mitad de la superficie estatal, 53% (4.1 millones de hectáreas) son bosques (INEGI, 2012). Los bosques ofrecen una gran cantidad de bienes y servicios ambientales, no sólo a los habitantes de las zonas rurales, sino a toda la sociedad, por lo que su uso sustentable resulta un tema de derecho fundamental para el desarrollo del país. El medio ambiente es un bien colectivo que debe ser protegido, y es un derecho reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art 4)¹ y en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (art. 11)²

Al mismo tiempo, en el Estado existen graves problemas de deforestación que lo sitúan en el segundo lugar a nivel nacional con mayor deforestación neta, después de Chiapas, con una pérdida de más de 31 mil hectáreas por año (FAO, 2010). La pérdida de este capital natural vulnera otros derechos humanos como alimentación, salud y acceso al agua, entre otros.

Existen diferentes causas directas que provocan la deforestación, principalmente la reconversión de terrenos a actividades agropecuarias o desarrollos urbanos e infraestructura, los incendios, las plagas y enfermedades, la extracción ilegal de madera y las prácticas inadecuadas de manejo forestal, entre otras.

Las causas subyacentes o indirectas están más vinculadas a aspectos sociales (Ver Figura 1) y cobran importancia ya que inciden en varias de las causas directas de la deforestación y degradación, en la región se identifican principalmente cinco (Jardel, et al, 2012; Skutsch, et al, 2013; Graf, 1993):

- **Falta de empleo para jóvenes y limitado impulso a la economía rural.** El desarrollo

¹ “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. “

² “Toda persona tiene derecho a gozar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado para su desarrollo y bienestar; corresponde al Estado garantizar este derecho Quien ocasiona un daño o deterioro ambiental tendrá las responsabilidades que establezcan las leyes.”

económico está focalizado en las áreas urbanas de las cabeceras municipales y no existe innovación e impulso en los sectores productivos en áreas rurales. Por otro lado, la mayor parte de los subsidios están dirigidos a personas con derechos de propiedad de la tierra y los recursos, lo que resulta en la exclusión de la población mayoritaria en las comunidades de la zona: hombres y mujeres jóvenes.

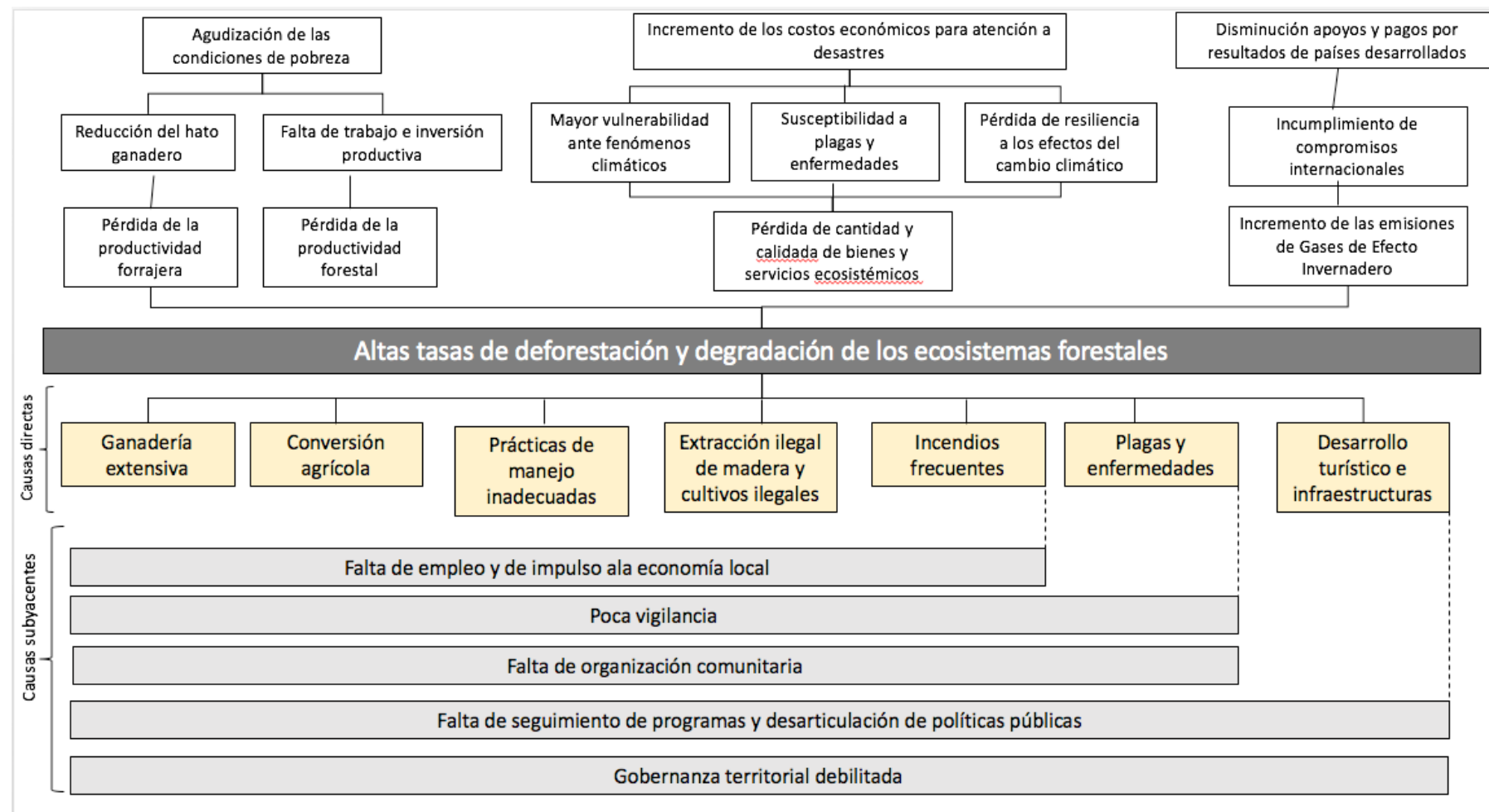
- **Poca vigilancia,** existen leyes y un marco normativo desarrollado, pero hay desconocimiento de las mismas, falta de observancia, baja capacidad de vigilancia y como resultado, no hay sanciones efectivas para los que incumplan. Adicionalmente, existe corrupción en los niveles de inspección que hacen caso omiso a actividades ilícitas por dinero, amistad o miedo.
- **Falta de seguimiento de programas y desarticulación de las políticas públicas, mal enfoque de políticas públicas.** Las políticas públicas no se focalizan las áreas de mayor necesidad; ha habido una disminución de las capacidades operativas de las instituciones públicas para acompañar la implementación de programas; a menudo un exceso de normatividad y burocracia; así como tráfico de influencias entre asesores técnicos y los funcionarios encargados de otorgar los apoyos públicos.
- **Falta de organización comunitaria con visión a aprovechamiento sustentable.** La organización comunitaria es el pilar para que cualquier proyecto productivo de frutos a nivel comunitario, la falta de organización y la disfuncionalidad de los mecanismos para la gestión de recursos comunes (asambleas ejidales y comunales) deriva en proyectos trancos, mal manejo de recursos económicos, sobreexplotación de recursos forestales, entre otros, es necesario fomentar y fortalecer la organización comunitaria para lograr los objetivos de cualquier programa.
- **Causas asociadas a la gobernanza territorial.** La desarticulación de la organización comunitaria, la disfuncionalidad en los mecanismos para la gestión de los recursos comunes (asambleas ejidales y comunales), la falta de cumplimiento del marco legal vigente, la falta de mecanismos de coordinación intersectorial, la debilidad de los

mecanismos para la coordinación intergubernamental, una sociedad civil organizada escasa y poco participativa, así como la falta de capacidades institucionales para la promoción del desarrollo, propician en diferentes medidas la deforestación y degradación de los bosques.

Si bien es cierto que la mala gobernanza no se identifica como una causa directa de la deforestación y degradación de los bosques, es destacable que es una de las causas subyacentes que influye en todas las causas directas. Por lo que dirigir esfuerzos a mejorar la gobernanza tendría un efecto atenuante en todas las demás causas.

Frente a la complejidad del problema, se plantea la hipótesis de que la gobernanza local es un aspecto fundamental para detener la deforestación y degradación forestal, debido a que ésta se liga estrechamente a las decisiones que toma la gente y actores que viven en las zonas forestales y que inciden en el uso del territorio. El presente estudio busca aportar elementos para responder al planteamiento si a mayores índices de gobernanza local existe un mejor desempeño ambiental y conservación de los recursos naturales. Específicamente se analiza el papel que juegan tres modelos asociativos intermunicipales creados para la gestión de los recursos naturales.

Figura 1. Árbol de problemas de la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales.



Fuente: Elaboración propia, modificado de CONAFOR 2015

Desde hace al menos diez años en Jalisco se han buscado nuevas opciones institucionales y modelos de gobernanza ambiental que plantean una nueva manera de acción colectiva y de cooperación. En esencia, la construcción de estas nuevas instituciones busca gestionar de la mejor manera los recursos de uso común, intentando evitar la tragedia de los comunes planteada por Garrett Hardin en la década de los 60 (Hardin, 1968).

En el contexto mexicano, un aspecto importante a considerar en cualquier análisis sobre los recursos forestales, es que más de la mitad de los bosques están en manos de ejidos y comunidades. Este hecho hace más evidente la necesidad de asegurar estructuras de gobernanza efectiva sobre el territorio a fin de gestionar los recursos naturales de manera eficiente. La gobernanza local entendida como *“el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos en modo de interdependencia – asociación – coproducción –corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales”* (Aguilar, 2006) se perfila como un componente clave para el desarrollo e implementación de políticas públicas integrales a nivel territorial.

La actual forma de diseñar e implementar políticas públicas en el sector forestal, particularmente en el marco de bosques y cambio climático, ha estado basada en ella, promoviendo una mayor interacción de la sociedad civil y la iniciativa privada con el gobierno, buscando mejorar el desempeño de las políticas de conservación y manejo de los recursos forestales. La hipótesis principal de esta forma de proceder es que esta mayor interacción debiera resultar en la instrumentación de políticas públicas integrales a nivel territorial capaces de enfrentar el problema de la deforestación y degradación forestal (Martínez E. et al, 2015).

El presente trabajo busca analizar tres modelos empíricos de administración de recursos de uso común en Jalisco, Junta Intermunicipal del Río Ayuquila (JIRA), Bosque La Primavera y Sierra de Quila A.C., a través una metodología estandarizada que nos permita medir el nivel de gobernanza ambiental de cada uno de ellos, comprendiendo sus fortalezas y limitaciones y analizar la relación que existe entre el nivel de gobernanza y el desempeño o resultados en materia ambiental. Se espera que entender esta relación informará el diseño de implementación de otros esquemas de

gobernanza ambiental a fin de mejorar su desempeño.

A fin de comparar los casos sobre una base común, se construyó un Índice de gobernanza, a partir de un *Protocolo para la evaluación de asociaciones*, desarrollado por Cristina Puga y Matilde Luna (2012). El índice resultante cuenta con 17 criterios de desempeño asociativo. Se trata de una metodología cualitativa cuya principal fuente de información son entrevistas a informantes clave y la interpretación de sus respuestas. Los resultados obtenidos nos permiten identificar las principales innovaciones institucionales y fragilidades de cada uno de los modelos analizados.

Finalmente, la caracterización resultante de los tres modelos de gobernanza ambiental analizados nos permite analizar si existe alguna relación entre estas nuevas instituciones y sus enfoques de integralidad, transversalidad de acciones y cambios de paradigma, con las decisiones políticas y su capacidad y eficiencia para la gestión de los recursos naturales. Entender y analizar las configuraciones de cada una de ellas nos da elementos importantes para mejorar su diseño particular, funcionamiento interno, efectividad y relación con actores de su entorno.

Desde el año 2013 el proyecto político del gobierno de Jalisco impulsa el modelo de gobernanza de las Juntas intermunicipales, considerando que constituye una plataforma eficaz de implementación y coordinación de políticas públicas, capaces de articular en el territorio políticas que se complementan o refuerzan para resolver un problema complejo. El análisis de las configuraciones nos ofrece elementos para valorar los tres diferentes casos, y contar con información de análisis que sustenta la apuesta política de un modelo de gobierno colaborativo y recomendaciones al mismo.

3. Marco teórico

3.1 El concepto de gobernanza

Etimológicamente gobierno y gobernar provienen del latín y a su vez del griego. Gubernare significa conducir la nave, es la acción que realiza el timonel, es decir el gobernador, palabra que proviene del griego kybernao. Kybernetes es el piloto de la nave y kybernaein es timón. Gobernar y conducir son palabras hermanas, y la palabra gobernanza se deriva de la misma lógica etimológica que las otras dos (Gonzalez-Franco, R. 2015).

El concepto de gobernanza se acuña en el marco de la nueva gestión pública. Esta nueva gestión pública tiene principalmente dos grandes objetivos, por un lado, la reactivación de lo público y por otro lado la reconstrucción de la capacidad administrativa (Aguilar, 2006).

La reactivación de lo público consiste en restablecer los vínculos entre los ciudadanos y la administración pública, es decir que los ciudadanos tomen parte en la deliberación de los asuntos públicos y su puesta en marcha y evaluación. Para ello es necesario fortalecer varios elementos como el acceso a la información y rendición de cuentas, orientación hacia el interés y beneficio público, combatir la arbitrariedad e impunidad etc.

La reconstrucción de la capacidad administrativa consiste en crear estructuras administrativas que incorporen nuevas formas de gestión y métodos gerenciales que aseguren eficacia, eficiencia y calidad en la provisión de bienes y servicios públicos y creación de valor público.

Este concepto de gobernanza está en contraposición con la larga tradición, teórica y práctica, de la gobernabilidad entendida como la capacidad para gobernar, particularmente del gobierno. Bajo este concepto, el principal supuesto es que un gobierno capaz (esto es, con capacidades institucionales, fiscales, administrativas y policiales) es suficiente para la gobernación de la sociedad. Bajo este concepto, la sociedad está entendida como un problema, más que parte de la solución.

Para los casos que nos ocupa vemos que esta capacidad del Gobierno, gobernabilidad, no ha sido capaz de enfrentar con éxito un problema público como la pérdida del capital natural. Reconociendo esta incapacidad de afrontar una crisis, es pertinente apoyarnos en el término de gobernanza como una forma de gobernar más ligada a conceptos de horizontalidad, de crear interdependencias, redes, coordinar y crear puentes, y no tan vertical y jerarquizada como la gobernabilidad.

Para Luis F. Aguilar la gobernanza es entendida como “el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos en modo de interdependencia-asociación-coproducción-corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales.”(Aguilar, L 2006, página 100)

El concepto abarca tanto una dimensión valorativa, asociada a la intencionalidad social como una identificación entre todos del problema a resolver, una visión compartida de los objetivos; y por otro lado la dimensión de capacidad social entendida como el arreglo y el proceso productivo que se considera idóneo para realizar los objetivos acordados; en esta dimensión se incluyen los principios normas y procedimientos que regulan y normalizan las actividades entre los miembros, tanto formales como informales.

3.2 El problema de la gobernanza efectiva de los recursos colectivos

Crear un entorno favorable para la gobernanza de los recursos de uso común pasa por la creación de instituciones, ya sean formales o informales. Existen varios enfoques para analizar una institución, principalmente el enfoque económico y el enfoque sociológico.

El enfoque económico define las instituciones como el conjunto de reglas, normas y procedimientos que restringen la conducta individual, tratando de evitar que los actores actúen en base a sus propios intereses. Se asume que los individuos persiguen intereses propios, sin tomar en cuenta al colectivo y así se diseña la racionalidad organizacional. Las instituciones son

diseñadas de manera consciente, y también consideran que deben contar con valores y actitudes que deben socializarse e internalizarse por los miembros ya que se convierten en compromisos. Bajo este enfoque, las instituciones estructuran incentivos en el intercambio humano, ya fuera político, social o económico.(North, 1993)

Por otro lado, en la década de los 90 aparece un enfoque más sociológico y holístico y que tiene una lógica diferente. Esta corriente asume que existe un punto de irracionalidad en la propia estructura de la institución y particularmente en el proceso de toma de decisiones, que a veces no está tan reflexionada ni es tan racional como lo plantea el enfoque económico. Por ejemplo, para March y Olsen (1989), un elemento clave de cualquier institución son las rutinas organizacionales, que reducen la incertidumbre y la preocupación de los miembros de una institución, así que muchas veces toman decisiones como un “seguir las reglas”, de manera superficial. Harold Garfinkel (1967) señala que la cognición en las instituciones no siempre es un proceso racional casi científico y explica que se opera desde una lógica por debajo del nivel de conciencia, donde los elementos clave son la “lógica de la confianza” y “las reglas institucionalizadas”, como esquemas convertidos en rutinas, en actividades prácticas. En este caso la lógica es al revés que en el enfoque económico, ya que en este caso los patrones de comportamiento estables, recurrentes, repetitivos crean comportamientos dentro de las instituciones, por lo que también determinan los intereses y preferencias individuales. En este caso, el análisis de las instituciones es complejo ya que juegan un doble papel: el de regular el comportamiento de los actores y al mismo tiempo son actores por sí mismas.

En este orden de ideas es relevante describir el dilema descrito por Garret Hardin en 1968, conocido como la tragedia de los comunes. Hardin describe una situación donde existe un pastizal abierto para todos (recurso de uso común). En esta situación es de esperarse que cada individuo, pastor, busca racionalmente maximizar su ganancia individual, por lo que intentará mantener en el pastizal la mayor cantidad de cabezas de ganado. Actuando independientemente y motivados por su interés individual, argumenta Hardin que podrían terminar por destruir el

recurso compartido limitado, y el sobrepastoreo y la destrucción del pastizal no le conviene al conjunto de individuos. Este dilema describe los conflictos sociales sobre el uso de los recursos de uso común al implicar una contradicción entre los intereses o beneficios individuales y los bienes comunes o públicos.

Ostrom responde efectivamente a las teorías sobre la "Tragedia de los Comunes", que postula que la propiedad privada es el único medio para proteger los recursos y evitar que sean degradados o agotados. En su trabajo, documentó cómo comunidades en muchas partes del mundo han desarrollado formas de gobernar sus bienes comunes de forma tal que aseguran su mantenimiento para cubrir sus necesidades y la de las generaciones futuras.

Un ejemplo clásico de esto fue su investigación de campo en un pueblo suizo donde los agricultores atienden parcelas privadas para cultivos pero comparten un prado comunitario para pastar sus vacas. Si bien este parecería un modelo perfecto para demostrar la teoría de la tragedia de los comunes, Ostrom descubrió que en realidad no había problemas con el pastoreo excesivo. Esto se debe a un acuerdo común entre los aldeanos. Ostrom ha documentado ejemplos efectivos similares de "gobernar los bienes comunes" en su investigación en Kenia, Guatemala, Nepal, Turquía y Los Ángeles.

Basado en su extenso trabajo, Ostrom propone ocho principios sobre cómo los bienes comunes pueden ser gobernados de manera sostenible y equitativa en una comunidad (Cox,2010) :

1. Definir límites claros de grupo.
2. Hacer coincidir las reglas que rigen el uso de bienes comunes con las necesidades y condiciones locales.
3. Asegúrese de que los afectados por las reglas puedan participar en la modificación de las reglas.

4. Asegúrese de que las autoridades externas respeten los derechos de los miembros de la comunidad a la elaboración de normas.
5. Desarrollar un sistema, llevado a cabo por miembros de la comunidad, para monitorear el comportamiento de los miembros.
6. Usar sanciones graduadas para los infractores de reglas.
7. Proporcionar medios accesibles y de bajo costo para la resolución de disputas.
8. Desarrollar la responsabilidad de gobernar el recurso común en niveles anidados desde el nivel más bajo hasta todo el sistema interconectado.

3.3 Coherencia de políticas públicas

Partiendo de que el problema público a resolver, identificado como la pérdida y degradación de los bosques y recursos naturales, es un problema complejo y multidimensional sería ingenuo pensar que únicamente impulsando y fortaleciendo los modelos de gobernanza se puede resolver. En este contexto, las políticas públicas bien diseñadas e implementadas deben ser consideradas como un instrumento clave y una respuesta para resolver el problema.

Por lo tanto, la coherencia entre un número determinado de políticas es indispensable para resolver problemas amplios y dicha coherencia es fruto de una intervención deliberada. De acuerdo a Cejudo (2016) podemos identificar tres tipos de coherencia en las políticas públicas: la coherencia en las políticas (la coherencia interna), la coherencia entre políticas y la coherencia entre espacios de política.

La coherencia interna se refiere a que toda política tiene que visualizarse, bajo la teoría del cambio, como el instrumento, acción o intervención necesaria para resolver un problema y alcanzar la situación deseada. La coherencia entre políticas implica el reconocimiento de que en

combinación, varias políticas, pueden alcanzar resolver un problema más amplio, ya sea desde diferentes perspectivas, atendiendo cada política una pequeña parte del problema, o diferente población objetivo. Teniendo como principal reto no caer en duplicidades ni vacíos.

Particularmente el tercer tipo de coherencia, aquella que se da entre diferentes espacios de política cobra especial sentido en este estudio. Los espacios de política suponen la intervención de más actores, con distintos intereses, que buscan avanzar en la elección de soluciones que responden a lógicas distintas incluso contradictorias (Jochim y May, 2010). En este sentido, resulta relevante analizar tanto la interacción entre los resultados como del proceso de implementación. Y en estos espacios de política se observan dos tipos de interacciones: la interacción horizontal y la interacción vertical.

Por ejemplo, la interacción horizontal de espacios de política, que puede ser positiva o negativa, puede ocurrir cuando observamos el choque entre la agenda ambiental y la de desarrollo económico.

Por otro lado, un ejemplo de interacción vertical de espacios de política en el contexto del presente estudio puede ser las autorizaciones de aprovechamiento forestal que emite el gobierno federal dentro del área de un área de conservación a cargo del gobierno del Estado. En este caso existe una incoherencia vertical en la política pública de un territorio.

La coherencia entre los espacios de política se puede mejorar si se estudia con mayor detenimiento la forma en la que se ve afectado por la existencia de otros, tanto desde una perspectiva horizontal como vertical (Nilsson, et al., 2012) y reconocer que los resultados de un espacio de política afectan a los de otro. Entender que una política en sí misma puede ser “exitosa” en lo individual pero no contribuir a lograr el objetivo más amplio y complejo para el que idealmente fue creada.

Para Cejudo (2016), el reto en los espacios de políticas es reconocer que se requieren intervenciones deliberadas, definiendo claramente estos espacios y las políticas que integran

cada uno, para poder diseñar un instrumento que pueda capturar los diferentes tipos de coherencia.

Y aunque los procesos de planeación y coordinación abonan a la coherencia de políticas y constituyen un prerrequisito importante, por muy bien hechos que estén, dichos procesos no podrán suplir lo que realmente importa que son resultados integrados y un conjunto de políticas integrales en un contexto más amplio (*policy integration*)

3.4 Implicaciones del marco teórico para la presente investigación

Los principios que surgen del trabajo de Ostrom sobre la gobernanza de los recursos de uso común presentan dimensiones de análisis interesantes para los casos de estudio de este trabajo de investigación. Por ejemplo, elementos tales como definir límites, monitoreo de comportamiento de los miembros o mecanismos de sanciones son criterios que se consideran fundamentales para valorar a partir de la metodología a aplicar.

En este sentido, la metodología que se describe a continuación retoma y complementa los principios de Ostrom para evaluar el desempeño organizativo de los tres casos de estudio, traduciéndolos en criterios que abonan a diferentes ejes del índice de gobernanza local.

La literatura revisada sobre coherencia de políticas públicas establece un marco de análisis y referencia pertinente para evidenciar los numerosos ejemplos que durante la investigación aparecieron en los casos de estudio, como por ejemplo incoherencias verticales de política pública en Quila, con áreas de protección estatal de bosques y permisos de aprovechamiento autorizados a nivel federal o en el Bosque de La Primavera con decretos de conservación federales y permisos municipales e intereses particulares para urbanizar. Por lo que los modelos asociativos resultan una mesa de debate, coordinación y sobretodo de exposición de temas donde valorar la intervención en el territorio.

4. Metodología

Un primer paso para la elaboración de este estudio consistió en la búsqueda de enfoques metodológicos existentes para la evaluación de la gobernanza en asociaciones. De esta revisión el Protocolo para la Evaluación de Asociaciones (Puga y Luna, 2012) resultó ser de las pocas metodologías con un enfoque más integral y que se ha aplicado en otras experiencias en México. Se enfoca en asociaciones voluntarias y no lucrativas, como las consideradas para este estudio y toma en cuenta la valoración que pueden hacer los miembros internos y colaboradores de las agrupaciones como principales fuentes de información.

El protocolo original tiene una fundamentación estadística muy sólida basada en un gran número de preguntas cerradas (cuestionarios de 91 preguntas) y con un gran número de informantes, “siempre que sea viable, sugerimos aplicar el cuestionario de colocación y el de evaluación a todos los miembros de la asociación y a la mayor cantidad posible de informantes externos” (Puga y Luna, 2012, pág. 25). Los altos costos en tiempo y recursos económicos de la aplicación del protocolo original motivaron la adaptación de este a una metodología enfocada a informantes clave y con una estructura de entrevista semi-estructurada.

Tomando como punto de partida el Protocolo para la Evaluación de Asociaciones (Puga y Luna, 2012), se realizó un ajuste metodológico al Cuestionario de evaluación de desempeño asociativo, para adecuar el instrumento de evaluación cuantitativa a un instrumento de evaluación cualitativa a aplicarse a través de entrevistas pautadas con informantes clave, a fin de evaluar el nivel de gobernanza de cada caso de estudio y analizar sus configuraciones.

4.1 Construcción del Índice de Gobernanza Local

El protocolo de evaluación de Puga y Luna busca analizar la dimensión organizativa de las asociaciones desde un enfoque institucional, considerando tanto su funcionamiento interno como su relación con el entorno en el que operan. Esto incluye el análisis de su interacción con otras organizaciones tanto de carácter político y económico.

El protocolo de evaluación se elaboró en torno a tres ejes de desempeño: práctico o funcional, organizativo y de relación con el entorno. Se basa en la aplicación de un cuestionario de 91 preguntas de opción múltiple que, aplicándose a una muestra estadísticamente adecuada según el tamaño de la asociación, arroja la información necesaria para alimentar una hoja de cálculo que asigna una calificación global al desempeño de una asociación.

Tabla 1. Criterios de la metodología original para Evaluación de Asociaciones (Puga y Luna, 2012)

Criterio	Supuesto	Reactivos
Eje A. Desempeño práctico o funcional		
1. Efectividad y eficacia	Un buen desempeño implica resultados apreciables a partir de objetivos previamente establecidos o de la solución de problemas específicos.	10
2. Eficiencia	Una asociación tiene un mejor desempeño cuando logra resultados al menor costo posible.	4
Eje B: Desempeño organizativo		
Grupo 1. Reglas de decisión y esquemas de participación	En las asociaciones altamente complejas (donde los procesos de toma de decisión por lo regular son complicados y las reglas se definen sobre la marcha), el buen desempeño requiere que la mayoría de los miembros se sientan al menos medianamente satisfechos Las aac tienen un mejor desempeño cuando evitan los dispositivos jerárquicos, promueven la flexibilidad para llevar a cabo tareas colectivas, cuentan con mecanismos de rotación de liderazgo y en ellas priva un ambiente de informalidad y respeto mutuo	16
Grupo 2. Procedimientos y mecanismos de decisión	Las asociaciones más complejas (aac) logran un mejor desempeño cuando el procedimiento básico de toma de decisiones es el consenso mediante la deliberación: cuando los asociados tienen oportunidades iguales para participar en la toma de decisiones y definen colectivamente tanto los objetivos como los problemas de la asociación mediante el intercambio racional de argumentos. En las asociaciones menos complejas (abc), el desempeño resulta mejor cuando la deliberación es acotada y poco frecuente	9

Grupo 3. Cohesión	<p>La asociación funciona mejor cuando genera y preserva la confianza entre los asociados (general).</p> <p>La asociación rinde buen desempeño cuando hay un buen sistema de comunicación entre sus asociados.</p> <p>Para lograr un buen desempeño, las asociaciones deben contar con un sistema de traducción para eliminar potenciales confusiones, imprecisiones y malas interpretaciones.</p> <p>La asociación funciona mejor cuando genera y preserva la confianza entre los asociados (general).</p>	10
Grupo 4. Dirigencia	<p>Las asociaciones complejas (aac) muestran mejor desempeño cuando las personas que representan a actores o posiciones diversas dentro de la asociación están facultadas para tomar decisiones con relativa autonomía.</p> <p>Las asociaciones de baja complejidad (abc) se desempeñan mejor cuando las atribuciones y responsabilidades de los representantes dentro de la asociación se hallan claramente definidas</p> <p>(aac) En las asociaciones más complejas, hay mejor desempeño cuando los representados están por lo menos medianamente satisfechos con el trabajo realizado por sus representantes.</p> <p>(abc) Las asociaciones menos complejas muestran un mejor desempeño cuando los representados se sienten satisfechos con el trabajo de sus representantes.</p>	7
Grupo 5. Medios de observancia	<p>Las asociaciones se desempeñan mejor cuando cuentan con un mecanismo efectivo de recompensas y sanciones para hacer cumplir sus decisiones.</p> <p>(aac) El desempeño resulta mejor en la medida en que el mecanismo de recompensas y sanciones es flexible pero justo.</p> <p>(abc) Funcionan mejor cuando cuentan con un sistema de recompensas y sanciones basado en normas o reglas altamente institucionalizadas o interiorizadas.</p>	9

Eje C: Relación con el entorno		
1. Disponibilidad de capital	<p>La asociación tendrá un mejor desempeño si es capaz de prever o adaptarse a los cambios que se presenten en las condiciones del entorno.</p> <p>Las asociaciones altamente complejas se ajustan al correr riesgos calculados para obtener mejores resultados.</p> <p>Las asociaciones de baja complejidad se ajustan con cautela a los cambios del entorno para no poner en riesgo la seguridad y la lealtad de sus miembros.</p>	19
2. La importancia del entorno mismo (Desafíos del entorno, interacción política, autonomía, relevancia social)	<p>La asociación tendrá un mejor desempeño cuando el entorno sea abundante en recursos para las actividades que ella realiza, y viceversa</p> <p>Las aac cuentan con diseños organizativos más adecuados para operar en entornos con recursos escasos, inestables y complejos; en tanto las abc (con diseños organizativos más rígidos) muestran un mejor desempeño en entornos con recursos abundantes, estables y simples.</p>	13

En un inicio, se buscó aplicar la metodología completa de Puga y Luna, sin embargo, existen varias limitaciones para aplicarla, incluyendo tiempo y recursos, lo que indujo a rediseñar como una propuesta metodológica cualitativa considerando las bases teóricas de la metodología original, basada principalmente en la evaluación de los tres ejes de desempeño y 17 criterios que los definen.

En este sentido, se identificaron los 17 criterios que aglutinan las 91 preguntas del cuestionario que guiarán entrevistas semi-estructuradas, en contraste con las preguntas cerradas del cuestionario original, para obtener respuestas abiertas que serán analizadas e interpretadas cualitativamente para conocer las principales fortalezas y limitaciones de los tres modelos. Ver Anexo 1. Cuestionario

La elaboración de las 17 preguntas supuso un esfuerzo de simplificación a las 91 preguntas cerradas de opción múltiple del cuestionario original. Dirigen los esfuerzos de la entrevista a la generalidad del criterio y dan libertad al informante para profundizar y reflexionar sobre los aspectos que considera relevantes para el criterio. El procesamiento de la información supone una valoración cualitativa de las respuestas y un análisis más amplio y con elementos variables, comparado con el modelo original que tiene elementos preestablecidos en opciones múltiples preestablecidas. Por lo anterior, el análisis e la información de las entrevistas es un proceso que supone más tiempo.

El resultado del ejercicio se presenta a continuación:

Eje 1. Desempeño práctico o funcional: Se refiere al conjunto de acciones que realiza la asociación para cambiar el entorno o territorio donde opera, apunta a los resultados propuestos por la misma organización.

Eje 2. Desempeño organizativo: Se asocia a la capacidad de la asociación para reproducir y aumentar su propio capital organizativo; permite observar si al tomar decisiones, emprender acciones y resolver problemas, la asociación persevera, incrementa o destruye su capacidad para obtener y organizar la cooperación de sus miembros.

Eje 3. Relación con el entorno: se valora la manera cómo la asociación se relaciona con ese entorno que puede facilitar o dificultar la obtención de recursos (inputs) y que al mismo tiempo es el destino (outputs) donde impactan las actividades de la asociación.

Tabla 2. Variables diseñadas en el índice de Gobernanza Local

Ejes	Criterios
Eje 1. Desempeño funcional	1. Efectividad 2. Eficiencia
Eje 2. Desempeño organizativo	3. Legitimidad interna 4. Transparencia y rendición de cuentas 5. Control de la salida de la organización

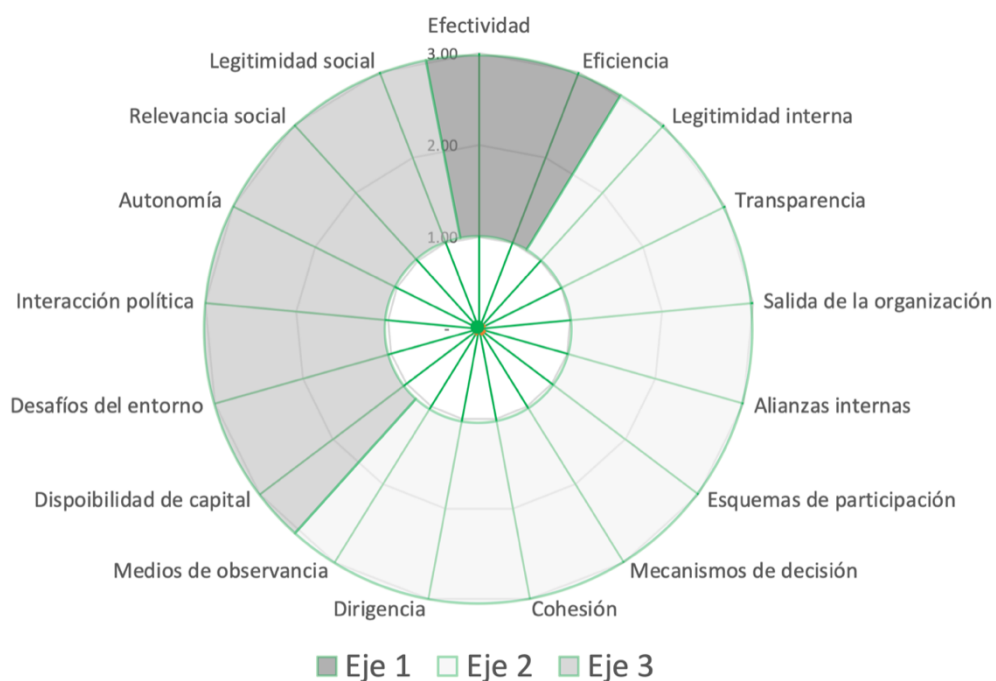
	6. Alianzas internas 7. Esquemas de participación 8. Mecanismos de decisión 9. Cohesión 10. Dirigencia 11. Medios de observancia
Eje 3. Relación con el entorno	12. Disponibilidad de capital 13. Desafíos del entorno 14. Interacción política 15. Autonomía 16. Relevancia social 17. Legitimidad social

4.2 Análisis de los resultados

Por cada caso de estudio se elaboró un diagrama de radar donde se visualizan los 17 criterios, evaluados en base a la revisión documental y la información obtenida con los informantes clave. Cada criterio se valoró en una escala de Alto (valor 3), Medio –Alto (valor 2.5), Medio (valor 2), Medio-Bajo (1.5) y Bajo (valor 1), en función de la interpretación de las respuestas de los informantes, tomando en cuenta palabras e ideas claves relacionadas con el desempeño y supuestos de la metodología original. Finalmente se promediaron los resultados de todos los informantes para tener una valoración general de cada caso.

La representación gráfica a través del diagrama de radar (Figura 3) ilustra la *configuración* del modelo de gobernanza analizado y apoyará a identificar las variables con mayores debilidades y las fortalezas. La representación del índice diseñado orienta la investigación hacia los casos que tengan mayor superficie como los casos cuyo modelo de gobernanza son más sólidos y se vinculan directamente hacia procesos de construcción de tejido social.

Figura 2. Ejemplo de la representación del diagrama radial de configuraciones del índice de gobernanza



4.3 Diseño de muestreo

Se realizaron 13 entrevistas semiestructuradas con informantes clave, con amplio conocimiento sobre los diferentes modelos. Se consideraron dos criterios de selección de los informantes clave con el propósito de tener una muestra representativa:

- **Nivel de actuación:** considera el nivel de actuación del informante puede ser estatal, regional o municipal.
- **Relación con la institución:** considera si el informante forma parte de la estructura formal de la plataforma (interno) o si es un actor externo.

Tabla 3. Informantes clave entrevistados

Caso de estudio	Cargo o Rol	Nivel de actuación	Relación con la institución	Fecha entrevista
Bosque La Primavera	Director de Bosque La Primavera	Regional	Interno	31/08/17
	Director de Ecología	Municipal	interno	18/09/17
	Periodista	Estatal	externo	20/09/17
	Miembro del Consejo ciudadano	Municipal	interno	21/09/17
Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente	Consultor	Regional	Externo	15/08/17
	Director General de SEMADET	Estatal	Interno	17/08/17
	Director de JIRA	Regional	Interno	11/09/17
	Presidente municipal	Municipal	Interno	28/09/17
Sierra de Quila A.C.	Director General de SEMADET	Estatal	interno	13/09/17
	Presidente municipal	Municipal	Interno	22/09/17
	Coordinador de desarrollo rural en Quila	Regional	interno	28/09/17
Contexto general	Consultor	Estatal	externo	16/09/17
	Consultor	Estatal	externo	27/09/17

5. Estudios de caso de los modelos de gobernanza

Jalisco ha sido un espacio muy rico en cuanto a la experimentación de modelos de asociación municipal. Se han identificado hasta 30 modelos de asociación municipal, ocho de ellos relacionados con temas ambientales (Sánchez, B et al, 2008). De toda la gama de casos, a fin de probar la propuesta metodológica propuesta, se decidió elegir tres modelos que tuvieran:

- Visión amplia sobre la gestión de los recursos naturales
- Al menos tres años de operación
- Preferentemente hubiesen sido documentados previamente
- Diseños institucionales diferentes entre sí.

Como, resultado, se seleccionaron los siguientes tres modelos:

- 1) Organismo público descentralizado municipal: el caso de la Junta Intermunicipal del Río Ayuquila
- 2) Organismo Público Descentralizado estatal: el caso del Bosque La Primavera
- 3) Asociación civil: el caso de Sierra de Quila A.C.

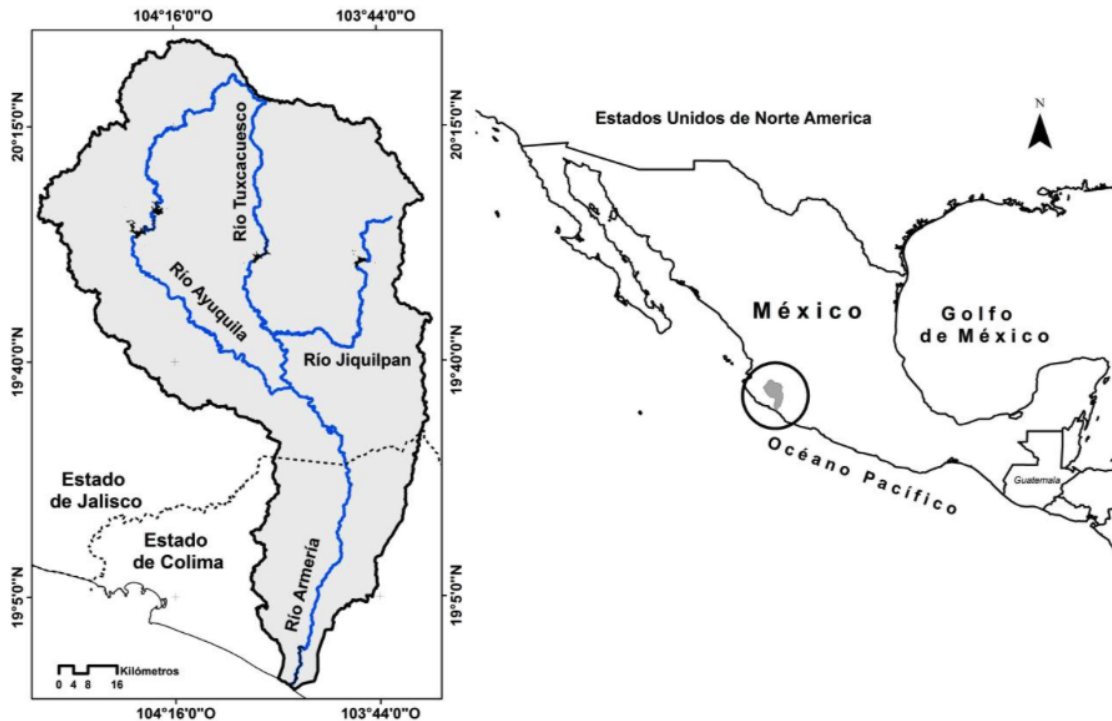
Los tres casos seleccionados comparten la misión de gestionar el capital natural de un territorio compartido por varios municipios del estado de Jalisco. La forma de organizarse y decidir sobre las acciones para lograrlo es lo que los distingue. En este caso los modelos de gobernanza varían desde un Organismo Público descentralizado de nivel estatal con decreto de creación (Bosque La Primavera), una asociación civil (Sierra de Quila) y un organismo público descentralizado de nivel municipal con convenio de colaboración (JIRA).

Algunos de ellos son referencia a nivel nacional e internacional sobre nuevos modelos de gobernanza ambiental, por lo que analizar sus configuraciones ayudará a entender y comparar los elementos más destacables de los tres casos.

5.1 La Junta intermunicipal del Río Ayuquila

Ubicación

Figura 3. Localización de la Cuenca Baja del Río Ayuquila, Jalisco-Colima



La cuenca del río Ayuquila-Armería se encuentra en el occidente de México, entre los estados de Jalisco y Colima. A nivel nacional se considera como una región hidrológica prioritaria ya que alberga cinco áreas naturales protegidas (la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán (RBSM), las Zonas de Protección Forestal y Fauna Sierra de Quila y El Jabalí, el Área de Protección de los Recursos Naturales Las Huertas, el Parque Nacional Nevado de Colima y el Parque Estatal Bosque Mesófilo Nevado de Colima), una alta diversidad de especies endémicas y amenazadas y tres grandes presas que irrigan 54,000 hectáreas de cultivos en Jalisco y Colima (Graf et al, 2006) (CONABIO), según la Comisión Nacional del Agua el 90% de sus aguas se destinan a uso agrícola.

El río nace en la Sierra de Quila, Jalisco y desemboca en Boca de Pascuales, Colima; recorre 294 km y a lo largo de 71 km es el límite norte de la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán y

recorre diez municipios de Jalisco, 4,100 km², equivalente en superficie al estado de Colima y con una incidencia de 136,000 habitantes. (González-Franco, R. 2012)

El origen

El acuerdo de creación de la JIRA se publicó en el periódico oficial del estado el 6 de agosto de 2007, pero sus orígenes se remontan más de veinte años atrás de esa fecha, principalmente relacionado con la creación de la Reserva de la Biosfera de Sierra de Manantlán (RBSM).

En 1979 se descubre el teocintle “*Zea diploperennis*”, una variedad silvestre del maíz previa a su domesticación, conocido como el origen del maíz. En 1984 la Universidad de Guadalajara promueve a través del Gobierno del Estado la compra del predio “La Joya” por considerarse un área prioritaria de conservación de recursos genéticos silvestres y un año después se crea el Laboratorio Natural Las Joyas. A partir de este descubrimiento en 1987 se detonó la creación de la RBSM y en 1988 el Laboratorio Natural de Las Joyas transfiere su sede de Guadalajara a El Grullo, para incorporarse a la dinámica de la región, con la consecuente llegada de un grupo de investigadores.

En 1992, se crean tanto la Dirección de la RBSM y el Laboratorio Natural de Las Joyas se convierte en el Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad (IMECBIO), posteriormente en 1995 el IMECBIO se convierte en el Departamento de Ecología y Recursos Naturales (DERN) del Centro Universitario de la Costa Sur de la UdeG en Autlán de Navarro. De ahí en adelante su colaboración fue muy estrecha y empujó la creación de la JIRA.

El río Ayuquila sufría una contaminación severa causada por las descargas del ingenio Melchor Ocampo, descargas urbanas de Autlán y El Grullo, desecamiento por desvío de agua para el riego, basura de los centros de población y la pesca con explosivos. (rafa, 2012), de acuerdo a los



diagnósticos de los recursos acuáticos que en 1986 y 1989 realizó el Laboratorio Natural Las Joyas.

Se trataba de un perfecto ejemplo de injusticia ambiental, donde la contaminación se origina en los municipios de la parte alta de la cuenca sin embargo los impactos negativos, entre ellos la mortalidad masiva de peces, se producían en los municipios de la parte baja de la cuenca, como Tuxcacuesco, Tolimán y Zapotitlán de Vadillo que además son los municipios con mayores índices de marginación (González-Franco, R, 2012)

La presencia de los investigadores de la Universidad de Guadalajara empezó a generar y sistematizar conocimiento científico en la región, acercamiento con las comunidades y a atender la zona de influencia de la RBSM, atendiendo regiones más allá de sus límites físicos.

En 1992 arrancan procesos de educación ambiental para la separación de residuos y se conforman diez comités comunitarios para la Defensa del Río Ayuquila entre los pobladores ribereños, donde se documentan las pruebas necesarias para elaborar y canalizar las denuncias formales de contaminación del río y una campaña de difusión en medios de comunicación. En el año 1995 se privatiza el ingenio azucarero Melchor Ocampo.

En el décimo aniversario de la RBSM, en el año 1997, durante la visita a la región de la Mtra. Julia Carabias, titular de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, el ingenio se comprometió a dejar de descargar residuos en el río, también se anunció la Creación de la Comisión de Cuenca del Río Ayuquila Armería, de las primeras en ser creadas en el país. Las promesas del ingenio no ocurrieron, como principal fuente de empleo en la región, manifestaba que si gastaba en tecnología para el control de la contaminación dejaría de ser solvente económicamente y tendría que cerrar dejando a miles de personas sin empleo.

La crisis ocurrió en 1998, cuando un accidente en el ingenio ocasionó una derrama de melaza en grandes proporciones que ocasionó una muerte masiva de peces y efectos negativos hasta 100 km río abajo en Colima. La PROFEPA clausuró parcialmente al ingenio y lo multó, obligando a establecer un programa de restauración, cambiaron al gerente y se creó el puesto de control de calidad ambiental.

Como alternativa para atender las demandas ciudadanas sobre el saneamiento del río fue cobrando fuerza la idea de promover una alianza intermunicipal, similar a la de los modelos de Francia y Canadá que la Dirección de la RBSM y el IMECBIO ya conocía. La cual tenía como principal restricción que tenía que ser aprobada por el Congreso del Estado, hasta antes de la reforma al artículo 115 de la Constitución federal, la cual entró en vigor a partir del 23 de marzo de 2000. Así, la reforma al artículo 115 de la Constitución federal les dio más facultades y atribuciones.

La Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila (IIGICRA)

El 25 de Julio de 2001 se formaliza una carta de intención firmada por ocho ayuntamientos (Autlán, El Grullo, El Limón, Tolimán, Tonaya, Tuxcacuesco, Unión de Tula y Zapotitlán de Vadillo) a la que llamaron “Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila” (IIGICRA) con el objetivo de ejecutar de forma conjunta proyectos de gestión ambiental en el marco de la cuenca; contando con aliados estratégicos de dependencias federales (SEMARNAT) y estatales (SEDER), La universidad de Guadalajara y una asociación civil como la Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente A.C. (MABIO AC)

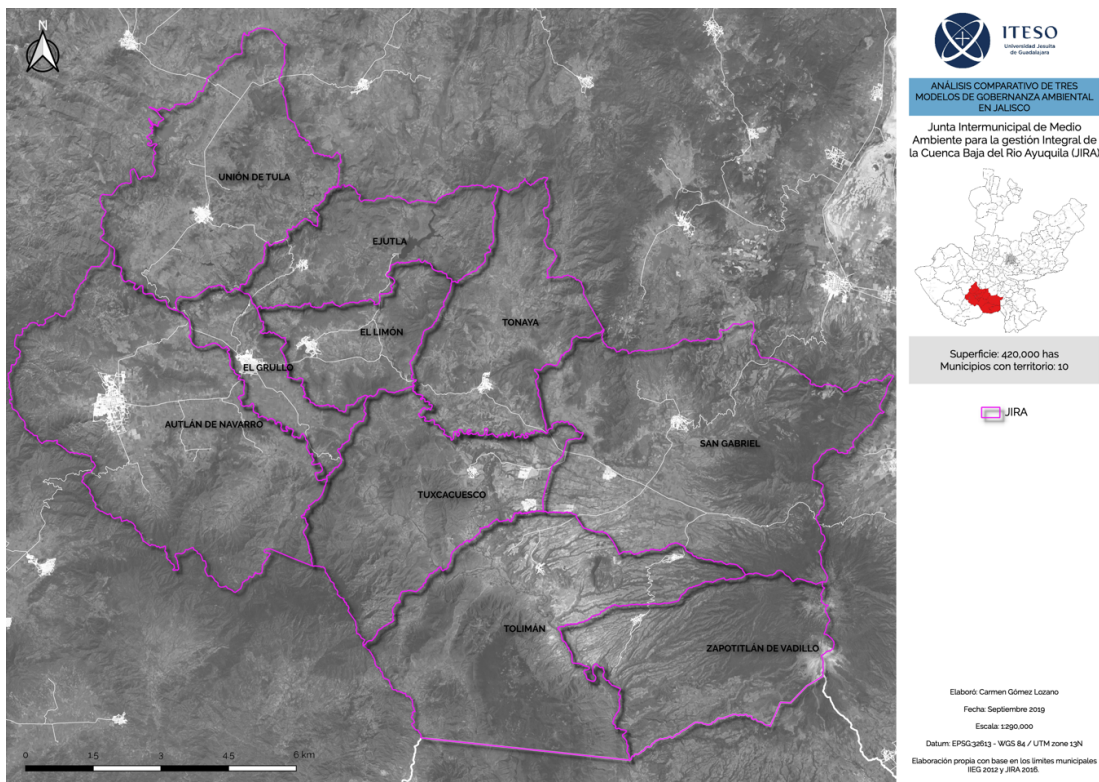
En agosto de 2002 se creó un fideicomiso privado, con aportaciones de SEMARNAT, \$400,000.00, SEDER y cada municipio \$30,000.00. El fideicomiso se convirtió en un mecanismo de vinculación legal entre los municipios, sirve para la recaudación y transferencia de recursos y cuenta con un comité técnico conformado por los presidentes municipales en turno.

En este periodo inicia una serie de viajes, gestionados por el IMECBIO y la DRBSM para conocer otros esquemas de articulación municipales y reducir costos trabajando juntos. En noviembre de 2001, siete presidentes municipales fueron a Ontario, Canadá y Wisconsin, EEUU. En octubre de 2004, ya con una nueva generación de administradores municipales, cinco presidentes municipales realizaron un segundo viaje a Estados Unidos y Canadá. Un tercer viaje se realizó en mayo de 2007. Los viajes propiciaron cohesión en el grupo, se estrecharon relaciones interpersonales, favoreció el entendimiento mutuo y la confianza entre los alcaldes por lo que

empezaron a compartir un lenguaje común, visión estratégica y compromiso mutuo. (Gonzalez-Franco, R. , 2012)

En 2005, se sumaron a la IIGICRA los municipios de Ejutla y San Gabriel, por lo que se conformó con 10 municipios (Figura 4).

Figura 4. Delimitación del territorio de la JIRA



\El modelo de gobernanza recibió varios premios y reconocimientos, como por ejemplo, en 2004 el premio en vinculación por la UdeG, en 2005 el premio nacional Gobierno y Gestión Local del Centro de Investigaciones y Docencia Económica ((CIDE) y la Fundación Ford y en 2007 el video “Salvando al río Ayuquila resultó finalista del Premio reto Estocolmo. Los reconocimientos y premios contribuyeron a que la iniciativa tuviera mayor visibilidad y credibilidad frente a sus detractores.

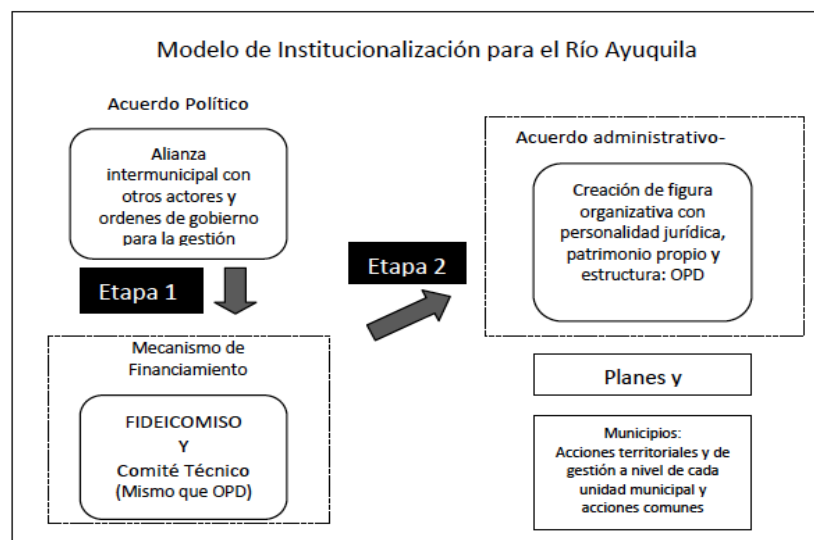
La JIRA

Después de esta etapa de aprendizaje era necesario consolidar y evolucionar el andamiaje institucional con mayor solidez y viabilidad futura. En 2006, se le encargó un estudio de factibilidad jurídica y política a MABIO A.C. y se optó por la creación de un Organismo Público Descentralizado como figura legal, con personalidad jurídica, patrimonio y presupuesto. La propuesta fue bien recibida en todos los municipios.

El 27 de octubre de 2007 se publica en el periódico oficial “El Estado de Jalisco”³ el acuerdo de creación de la Junta Intermunicipal de medio ambiente para la gestión integral de la Cuenca baja del río Ayuquila” y posteriormente se publica en las gacetas de los diez ayuntamientos

El modelo de institucionalización puede esquematizarse de la siguiente manera (Figura 7):

Figura 5. Modelo de institucionalización para el Río Ayuquila. Tomado y adaptado de Graf et al, 2009



Una vez publicado el convenio de creación e instalado el Consejo de Administración, arrancó todo el proceso administrativo que supuso elaborar las fichas descriptivas de los puestos del personal y llevar a cabo las convocatorias y procesos para la selección del personal.

³ <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/10-27-07-ii.pdf>

El diseño institucional

La organización del modelo de la Junta Intermunicipal se basa principalmente en tres estructuras: el consejo de administración, el consejo ciudadano y la dirección técnica.

Figura 6. Estructura de la organización. Tomado de <http://www.jira.org.mx/organizacion.php>



Finanzas

Las finanzas de la JIRA reflejan, por un lado, una alta dependencia de las aportaciones federales. Con la excepción de 2015, cuando las aportaciones del Estado sólo representaron el 51% de los ingresos debido a la aportación a través de proyectos, entre 2016 y 2018, la aportación estatal representó entre el 76% y el 92% de los ingresos. En todo caso, la aportación de los municipios ha sido relativamente menor, representando entre 5 y 7% de los ingresos totales.

En cuanto al destino de los recursos, destaca que la mayor parte de los recursos se va a personal (entre 40% y 70%).

Tabla 4, Ingresos y gastos de la JIRA, 2015-2018

Concepto	2015	2016	2017	2018
Ingresos				
Gobierno del Estado	3,057,243	4,000,000	6,982,990	4,000,000
Municipios	300,000	300,000	300,000	300,000
Rendimientos	104,187	24,950	0	20,000
Otros 1/	2,526,944	883,396	-	-
<i>Subtotal</i>	5,988,375	5,208,346	7,282,990	4,320,000
Egresos por concepto de gasto				
Servicios personales	2,468,983	3,069,352	2,664,489	3,039,463
Materiales y suministros	787,866	213,051	368,761	449,429
Servicios generales	2,258,625	639,331	898,590	709,858
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	210,877	-	133,737	91,250
Inversiones financieras y otras provisiones	-	-	-	30,000
Participaciones y aportaciones	-	1,175,621	2,004,922	
<i>Subtotal</i>	5,726,351	5,097,355	6,070,499	4,320,000
Egresos por Programa				
Agua de buena calidad y en suficiencia				195,520
Educación para la sustentabilidad				117,757
Conservación de la biodiversidad y sistemas productivos				73,988
Gestión y administración				3,932,734
<i>Total</i>				4,320,000

1/ En 2015 incluyó fondos de CONABIO+DONATIVOS+FONDO CONCURRENTE/CONAFOR. En 2016, SEDIS + SEMADET/PACMUN

Fuente: JIRA, cuenta pública 2015-2018

El Consejo de Administración

El Consejo de Administración es el órgano de gobierno de la JIRA y la plataforma para la toma de acuerdos a nivel intermunicipal. La estructura básica, definida en la cláusula décimo tercera del convenio de creación, está integrada por:

- 10 presidentes municipales
- 2 representantes del Gobierno estatal: Secretario de Medio Ambiente y Secretario de Desarrollo Sustentable
- 1 representante del Gobierno federal: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Academia: IMECBIO de la universidad de Guadalajara
- Asociación civil: MABIO
- Director de la Junta Intermunicipal, como Secretario Técnico del Consejo de Administración

Tabla 5. Miembros del Consejo de Administración de la JIRA, tomado de Arellano Río, A y Rivera Pahua, Y (2011)

Sector público	Ámbito u orden de gobierno	Gobierno federal	Delegación de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
		Gobierno estatal	Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (SEMADES)
		Gobierno	Autlán de Navarro, Ejutla, El Grullo, El Limón, San

		municipal	Gabriel, Tolimán, Tonaya, Tuxcacuesco, Unión de Tula y Zapotitlán de Vadillo
Sector social		Universidades	Departamento de Ecología y Recursos Naturales - IMECBIO del Centro Universitario de la Costa Sur, Universidad de Guadalajara
Sector privado		Iniciativa Privada	Fundación Manantlán para la Biosfera de Occidente A.C.

En total 16 integrantes con derecho de voz y voto, que representan diferentes órdenes de gobierno y sectores; siempre cuidando que la mayoría de votos esté en manos de los representantes municipales, los acuerdos se aprueban por mayoría simple. El convenio también define que la presidencia es rotativa cada seis meses, alternando un presidente de la parte alta de la cuenca y otros de la parte baja, y está a cargo de uno de los presidentes municipales y el secretariado técnico está a cargo del director de la Junta que corresponda.

El Consejo ciudadano

El Consejo ciudadano, definido en la cláusula vigésimo segunda del convenio de creación, es el responsable de asesorar al Consejo de Administración respecto a acciones, estudios, proyectos y programas de la Junta Intermunicipal.

Está conformado por dos representantes ciudadanos de cada municipio avalados por los presidentes municipales del Consejo de Administración que representen a la comunidad científica, la población en general de los municipios, organizaciones privadas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones públicas y que tengan reconocida calidad en las actividades que desempeñen y calidad moral. Según el convenio de creación el consejo ciudadano debería sesionar una vez al mes, no define un procedimiento más específico sobre cómo son seleccionados los representantes.

Dirección técnica

La Dirección de la JIRA será la responsable de ejecutar los acuerdos tomados por el Consejo de Administración (artículo vigésimo cuarto y vigésimo quinto de convenio de creación). Se

establece que para llevar a cabo su misión de brazo técnico como mínimo debe contar el apoyo y colaboración de la siguiente estructura:

- Coordinación de Planeación
- Jefatura operativa
- Coordinación administrativa

En el caso de la JIRA ha habido la oportunidad de ampliar su personal técnico de apoyo, desde su creación la plantilla se ha ampliado a cuatro técnicos más que le dan seguimiento a agendas específicas de: agua, educación ambiental, sistemas productivos y residuos.

La JIRA trabaja cuatro programas:

- Agua de buena calidad y en suficiencia para todos: Este programa involucra monitoreo y calidad del agua, saneamiento de aguas y sistemas de tratamiento, uso adecuado del agua y atención a contingencias;
- Conservación de la biodiversidad y sistemas productivos: que involucra trabajos en sistemas de información, manejo de fuego, manejo y uso sustentable de los recursos naturales, cambio climático y conectividad;
- Educación para la sustentabilidad: que incluye trabajo en educación ambiental y vinculación interinstitucional;
- Gestión y administración (transversalidad): que involucra aspectos de fortalecimiento institucional, participación, transparencia, procuración de fondos, asesoría técnica, capacitación, comunicación y difusión, y sistematización de la información.

La contratación del personal técnico se realiza a través convocatorias públicas, el director a través de una convocatoria nacional y los demás a través de una convocatoria estatal. Y los candidatos se someten a un proceso de selección dirigido por un Comité de Selección donde participan algunos presidentes municipales, SEDER, UdeG y MABIO (miembros del Consejo de Administración). Todos cuentan con prestaciones como el IMSS y su desempeño se evalúa

anualmente, el Director evalúa al personal a su cargo y asimismo el Director es evaluado por el Consejo de Administración.

Cuenta con un reglamento interno definido y procedimientos administrativos definidos y autorizados por la Auditoría Superior del Estado de Jalisco en temas de transparencia y acceso a la información, adquisiciones, condiciones generales del trabajo y viáticos.

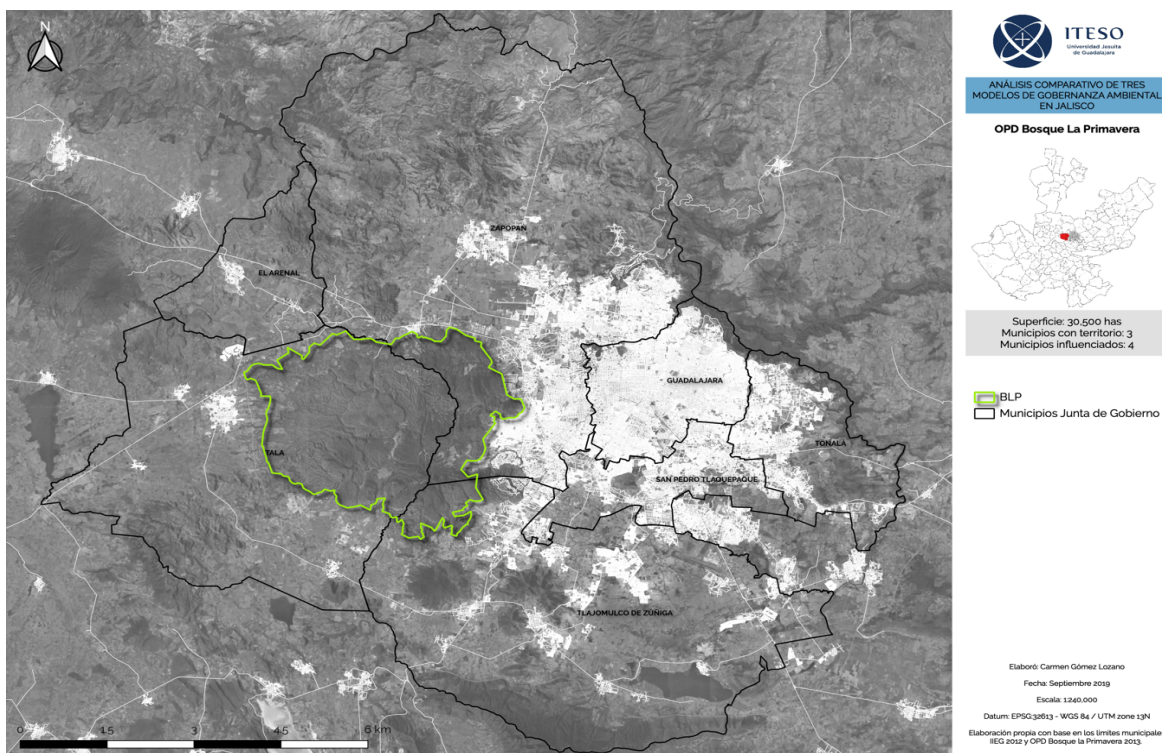
5.2 El Bosque La Primavera

Ubicación

El área de Protección de Flora y Fauna La Primavera, se ubica en los municipios de Zapopan, Tala y Tlajomulco, en el Estado de Jalisco (Figura 9). Cuenta con una extensión de 30,500 hectáreas, conservando la tenencia de la tierra en manos de propietarios particulares, 11 ejidos y una pequeña parte propiedad del Gobierno del Estado. Fue decretada Zona de Protección Forestal y Refugio de Fauna Silvestre el 6 de marzo de 1980, en el Diario Oficial de la Federación.

Su importancia reside principalmente en su enclave, ubicada de manera contigua al segundo centro metropolitano más grande del país, este macizo boscoso es fundamental para regular y proveer de servicios ambientales a la Zona Metropolitana de Guadalajara. Por lo anterior, el Bosque La Primavera resulta un hábitat crítico para la captación de agua, la regulación química de la atmósfera y del clima provocada por el área urbana adyacente, resulta ser un regulador del crecimiento de la ciudad y determinante en la calidad de vida de sus habitantes.

Figura 7. Ubicación del área natural protegida Bosque La Primavera



De manera intrínseca, resulta ser hábitat crítico de especies de flora y fauna de la región, un reservorio genético y corredor biológico entre los sistemas naturales de occidente como la barranca de Huentitán, el volcán de tequila y la sierra de Quila.

Por su proximidad a la ciudad resulta ser un excelente espacio de recreación, ecoturismo, cultura y educación ambiental y al mismo tiempo se enfrenta a los grandes retos y presiones que supone el crecimiento de la mancha urbana y la especulación para el desarrollo de asentamientos humanos (Figura 10). Es un caso único de conjugación de ecosistemas, el natural y el social, frágil y con un equilibrio muy precario.

Figura 8. Urbanizaciones privadas dentro del área natural protegida Bosque La Primavera. Tomado de http://www.agustindelcastillo.com/search/label/La_Primavera



El origen

El Área de Protección de Flora y Fauna del Bosque LA Primavera se decretó bajo jurisdicción federal por el presidente José López Portillo en el año 1980 en el Diario Oficial de la Federación, con 30,500 hectáreas. Dentro de esa superficie sólo 5,300 hectáreas son de propiedad pública, y fueron donadas por el empresario Jorge Dipp como permuta por impuestos atrasados.



Estos esfuerzos nacionales no iban acompañados de los apoyos necesarios para su operación, tales como planes de manejo, personal y presupuesto suficiente por lo que los decretos quedaron

sin entrar en vigor real muchos años y se convirtieron en un listado de áreas naturales protegidas, en “parques de papel”, con un vacío institucional durante muchos años.

Una de las opciones para superar este vacío fue buscar mecanismos para la transferencia a terceros de la administración de ciertas áreas, a través de convenios de coordinación.

En 1989 la Universidad de Guadalajara había creado el Laboratorio Bosque La Primavera y había propuesto un Programa de Manejo así como la firma de un convenio de concertación para la protección del Bosque La Primavera en 1991, sin implicaciones prácticas.

En este contexto, se firma un Acuerdo de Coordinación con la Federación (SEMARNAP y el Instituto Nacional de Ecología) el 7 de diciembre de 1995, que es publicado en el Diario Oficial de la Federación hasta agosto de 1996 y sustituido en el año 2000, en el segundo acuerdo ya firma la recién creada Comisión Nacional de Áreas Nacionales Protegidas (CONANP) y un tercer acuerdo firmado en 2008.

Como resultado de este acuerdo se formalizó en 1996 la creación del Comité Técnico para la Administración de Bosque La Primavera. Fueron 15 años en los que el área natural protegida sólo existió en el papel, sin contar con ninguna figura institucional ni organismo de gobernanza para su gestión. También en 1996 se nombra a un director del área protegida, Salvador Mayorga.

El Comité Técnico para la Administración de Bosque La Primavera, no cuenta con sustento ni personalidad jurídica, por lo que el director nombrado no tenía atribuciones ni facultades para ejercer la administración del área.

Asimismo, en 1997 se constituyó un fideicomiso con Bancomer donde el Gobierno de Jalisco es el fideicomitente que proporciona recursos humanos, materiales y financieros para la administración del bosque y los fideicomisarios son la comunidad residente en la zona de protección. Constituyó el canal para el flujo financiero, y contaba con un Comité Técnico del Fideicomiso que básicamente eran los mismo miembros del Comité Técnico para la Administración del Bosque. En tanto que esta figura si tenía personalidad jurídica, se le asignó las responsabilidades propias de la administración del área.

Desde 1997 a la fecha se evidencian varias disfuncionalidades del modelo, particularmente que el Comité tiene dos funciones: la de seguimiento al fideicomiso y la de coordinación técnica y operativa con municipios. Al tener una naturaleza tan contrastante, y la poca certeza legal, resulta en una identidad diluida en funciones y ámbitos de actuación para el Comité. Adicionalmente se presentan incendios de gran magnitud en los años 1998, 2005 y 2012; el caso de la geotermia de CFE que es autorizada en 2009 y varios ejidos amparados ante el polígono del área natural protegida y en 2007 un ejido gana un amparo por lo que se excluyen del polígono de protección 600 hectáreas.

Las tensiones vividas en el área motivan al Gobierno del Estado a replantear el modelo de gobernanza por lo que en el año 2012, se contrató una consultoría para rediseñar el mecanismo de gobernanza del Área de protección de Flora y Fauna La Primavera.

En el año 2013, a través del Congreso de Jalisco se crea el Organismo Público Descentralizado Bosque La Primavera, sectorizado a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial. Dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, su objeto es llevar a cabo la administración y manejo del Área, y se le otorgan las atribuciones y facultades necesarias para dicho manejo y para la realización de los actos de autoridad que permitan la efectiva protección, conservación, restauración y el desarrollo de las condiciones que den a los propietarios y usuarios.

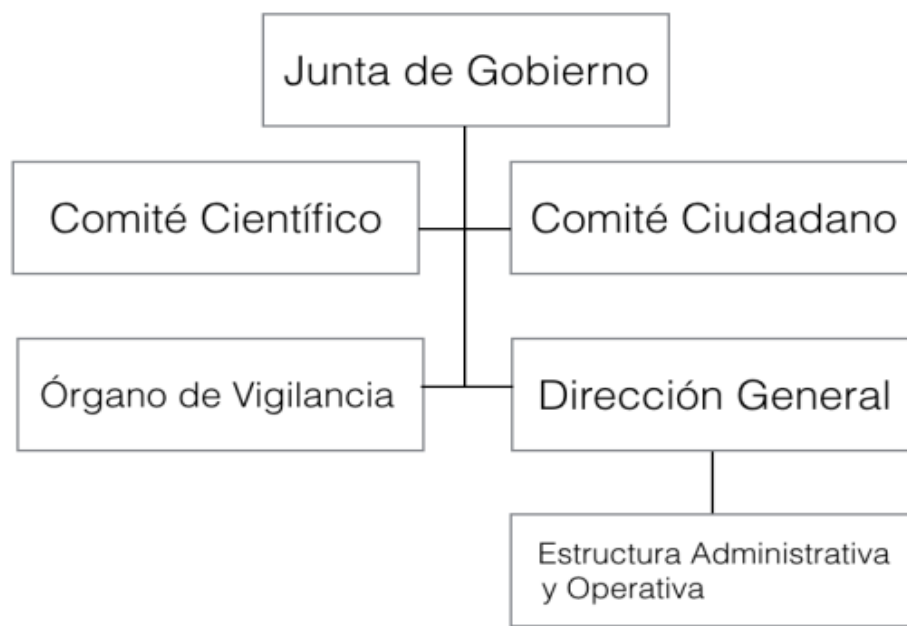
El diseño institucional

El decreto de creación del organismo público descentralizado del año 2013 incluye varias instituciones y plataformas de gobernanza para la toma de decisiones sobre la administración del área natural protegida (Figura 11), particularmente:

- La Junta de Gobierno
- El Comité Ciudadano
- El Comité Científico
- La Dirección General y la estructura administrativa

- El Órgano de Vigilancia

Figura 9. Organigrama de las plataformas de gobernanza del Bosque La Primavera Tomado de: <https://comiteciudadanobosquelaprimavera.wordpress.com/page/1/>



Finanzas

Las finanzas del Bosque la Primavera muestran cómo de manera casi exclusiva de las aportaciones de Gobierno del Estado (entre el 97% y el 98%). Destaca el hecho de que en este caso, no hay aportaciones de los municipios para la operación del Bosque la Primavera.

Los servicios personales, que engloban los gastos del director y el personal técnico, representan la mayor parte de los gastos, con un 80-85% de los gastos destinados a este concepto.

Tabla 6. Ingresos y gastos del Bosque La Primavera, 2016-2018

Concepto	2016	2017	2018
Ingresos			
Gobierno del Estado	19,045,350	23,310,436	19,301,247
Municipios	0	0	0
Rendimientos	0	420,980	305,020
Otros	535,407	0	0
<i>Subtotal</i>	19,580,757	23,731,416	19,606,267
Egresos por concepto de gasto			
Servicios personales	16,162,119	16,246,358	15,948,294
Materiales y suministros	1,274,048	1,553,037	1,451,768
Servicios generales	1,208,718	2,014,907	1,315,308
Bienes muebles, inmuebles e intangibles	318,472	191,768	170,388
Inversiones financieras y otras provisiones	0	0	0
Participaciones y aportaciones	0	0	0
<i>Subtotal</i>	18,963,357	20,006,070	18,885,758

Fuente: Bosque La Primavera, Cuenta pública 2016, 2017, 2018

La Junta de Gobierno

El artículo octavo del Decreto de Creación establece que la Junta de Gobierno es el órgano máximo de gobierno del Organismo y cuyas atribuciones, según el artículo 10 del decreto de creación son:

I. Dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en este ordenamiento y en las demás normas aplicables;

II. Proponer a los candidatos que integren la terna de la cual habrá de designarse al Director General del Organismo, mediante el proceso de selección establecido en la presente Ley. Por la naturaleza y alcances de esta facultad, no intervendrá en la sesión correspondiente, el Director General como tal o en su carácter de Secretario Técnico de la Junta de Gobierno;

III. Designar a los funcionarios de los mandos superiores de la estructura administrativa del Organismo a propuesta del Director General;

IV. Aprobar la estructura orgánica del Organismo de conformidad con el presupuesto establecido por el Ejecutivo Estatal y los lineamientos que, para tal efecto, se determinen en el reglamento de esta ley;

V. Discutir y, en su caso, aprobar los planes y programas de acción del Organismo, que proponga el Director General;

VI. Analizar y, en su caso, aprobar el proyecto de presupuesto anual de ingresos y egresos, que proponga el Director General;

VII. Vigilar que los recursos que integren el patrimonio del Organismo se destinen para la consecución de sus fines;

VIII. Evaluar el desempeño del Director General cada dos años, y en razón de los resultados de dicha evaluación, ratificar la permanencia del Director General o proponer su remoción.

Por la naturaleza y alcances de esta facultad, en la sesión de la Junta de Gobierno en la que se ejerza no intervendrá el Director General como tal o en su carácter de Secretario Técnico de la Junta de Gobierno.

Asimismo, esta facultad se ejercerá con independencia de la atribución que tiene la Junta de Gobierno de establecer un mecanismo de rendición de cuentas y evaluación constante del trabajo realizado por el Director General;

IX. Revisar y, en su caso, aprobar el informe anual que le rinda el Director General;

X. Revisar y, en su caso, aprobar los balances financieros del Organismo que presente el Director General;

XI. Formular y ejecutar proyectos, así como medidas que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos del Organismo;

XII. Fijar los lineamientos y restricciones conforme a los cuales el Director General pueda celebrar actos jurídicos que se requieran para la consecución de los objetivos del Organismo;

XIII. Realizar todos aquellos actos que sean necesarios para el mejor cumplimiento de los fines del Organismo;

XIV. Ejercer todas las facultades señaladas en el artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco;

XV. Aprobar el Proyecto de Reglamento Interno; y

XVI. Todas las necesarias e inherentes para el cumplimiento de las facultades antes señaladas y las necesarias para la consecución de los fines del Organismo

Se integra por 21 miembros representantes de diferentes sectores y órdenes de gobierno, todos ellos cuentan con voz y voto y son puestos honorarios. La distribución de los asientos de la Junta de Gobierno es la siguiente (Tabla 5):

- Un Presidente, que será el Gobernador del Estado de Jalisco
- 4 Representantes del Gobierno del Estado: el Secretario de Planeación Administración y Finanzas; el Secretario de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial; el Secretario de Desarrollo Rural; el Secretario de Infraestructura y Obra Pública
- El Presidente de la Comisión Legislativa Medio Ambiente, Sostenibilidad, Protección Civil y Resiliencia del H. Congreso del Estado de Jalisco;
- 7 presidentes municipales: Tala, El Arenal, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá.
- 3 representantes estatales de dependencias federales: SEMARNAT, CONANP y CONAFOR
- El Rector General de la Universidad de Guadalajara.
- Un representante de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, avecindados y jornaleros agrícolas con derechos en materia agraria

- Un representante de los propietarios de predios particulares
- Un representante del Comité Ciudadano
- Un representante del Comité Científico.

El Director General del OPD Bosque La Primavera funge como Secretario técnico de esta plataforma, y tiene voz pero no voto. La Junta de Gobierno sesionará de manera ordinaria cada trimestre. La estructura tiene 16 representantes de gobierno y 5 no gubernamentales, pero el balance de poderes del diseño no le da mayoría a ninguno de los grupos representados en el modelo, por lo que deben formar alianzas.

Tabla 7. Integrantes de la Junta de Gobierno del Bosque La Primavera

Gobierno del Estado (6)	Municipios (7)	Gobierno Federal (3)	Academia (1)	Sociedad civil y dueños y poseedores (4)
Gobernador SEPAF SEDER SIOP SEMADET Congreso del Estado	Tala El Arenal Zapopan Tlajomulco de Zúñiga Guadalajara Tlaquepaque Tonalá	SEMARNAT CONANP CONAFOR	UdeG	1 representante ejidatarios 1 representante particulares 1 representante del Comité ciudadano 1 representante del Comité científico

El Comité ciudadano

El Comité Ciudadano apoya a la Junta de Gobierno para mejorar su capacidad de gestión y funge como Consejo Asesor, que es quien tiene la atribución legal definida en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Sus atribuciones específicas incluyen, según el artículo 20 del decreto de creación:

- I. Proponer y promover medidas específicas para mejorar la capacidad de gestión en las tareas de conservación y protección del área;
- II. Participar en la elaboración del programa de manejo del Área de Protección y en la evaluación de su aplicación;

III. Proponer acciones para ser incluidas en el programa operativo anual del Área de Protección;

IV. Promover la participación social en las actividades de conservación y restauración del área y sus zonas de influencia, en coordinación con la Dirección General;

V. Opinar sobre la instrumentación de los proyectos que se realicen en el Área de Protección, proponiendo acciones concretas para el logro de los objetivos y estrategias consideradas en el programa de manejo;

VI. Coadyuvar en la solución o control de cualquier problema o emergencia ecológica en el área natural protegida y su zona de influencia que pudiera afectar la integridad de los recursos y la salud de los pobladores locales;

VII. Coadyuvar en la búsqueda de fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de conservación del área;

VIII. Sugerir el establecimiento de mecanismos ágiles y eficientes que garanticen el manejo de los recursos financieros; y

IX. Participar en la elaboración de diagnósticos o de investigaciones vinculadas con las necesidades de conservación del Área de Protección.

Estará conformado por 28 miembros (Tabla 5):

- Cuatro representantes de Universidades o institutos de investigación que hayan contribuido con conocimiento o acciones de conservación o protección del Área de Protección:
 - Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente ITESO
 - Universidad de Guadalajara U de G
 - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS
 - Colegio de Jalisco.
- Ocho representantes de organizaciones de la sociedad civil, debidamente constituidas y que cuyos objetos sociales establezcan expresamente la mejora del medio ambiente, que muestren su interés y acrediten una trayectoria que les de credibilidad y reconocimiento, así como experiencia en temas afines a la administración de áreas:
 - Biodiverso A.C
 - Fundación Ecológica Selva Negra A.C
 - Agua y Ciudad A.C.

- Colectivo Ecologista Jalisco A. C.
 - Fondo Noreste A.C.
 - Centro de Cultura Ambiental e Investigación Educativa A.C. (CCAIE)
 - Anillo Primavera A.C.
 - *Vacante*
- Un representante por cada ejido o comunidad con derechos sobre predios y superficies en el Área de Protección, 12 núcleos agrarios en total.
 - Cuatro representantes de los propietarios de predios particulares al interior del Área de Protección, correspondientes a los cuatro cuadrantes de la misma.

La acreditación para participar en el Comité ciudadano se debe renovar cada tres años. De igual manera, el puesto es honorario, no existe relación laboral de los miembros con el Organismo. No se especifica la frecuencia de sus sesiones ordinarias.

Tabla 8. Miembros de la Junta de Gobierno del Bosque La Primavera

Academia (4)	Organizaciones de la sociedad civil (8)	Núcleos agrarios (12)	Particulares (4)
ITESO UdeG CIESAS Colegio de Jalisco	Biodiverso A.C Fundación Ecológica Selva Negra A.C Agua y Ciudad A.C. Colectivo Ecologista Jalisco A. C. Fondo Noreste A.C. Centro de Cultura Ambiental e Investigación Educativa A.C. (CCAIE) Anillo Primavera A.C. Vacante		

El Comité científico

El Comité Científico es el responsable de dotar de herramientas técnicas y científicas para la toma de decisiones a la Junta de Gobierno así como asesorar en las mejores prácticas relativas al manejo y conservación de los recursos naturales del Área de Protección. Asesora al Director General y a su equipo en materia de manejo del área y deberá capacitarlos para su participación

en la colecta de datos e información necesaria para ampliar el conocimiento sobre la flora, la fauna, los procesos ecosistémicos y climáticos.

El Comité Científico estará conformado por profesionales acreditados con cédula profesional en ramas del conocimiento que sean afines a las facultades señaladas en la presente Ley, que cuenten con reconocida experiencia y trayectoria académica y de investigación en las áreas afines al conocimiento del manejo de áreas naturales protegidas.

En su primera integración, corresponderá al Director llevar a cabo la propuesta a la Junta de Gobierno de los científicos más destacados por su conocimiento del Área de Protección o en temas que sean fundamentales para su conservación, protección y manejo.

En las próximas ocasiones, independientemente de la facultad del Director de proponer que se invite a una persona como miembro del Comité. Este último también podrá proponer a la Junta de Gobierno la adición de un nuevo miembro.

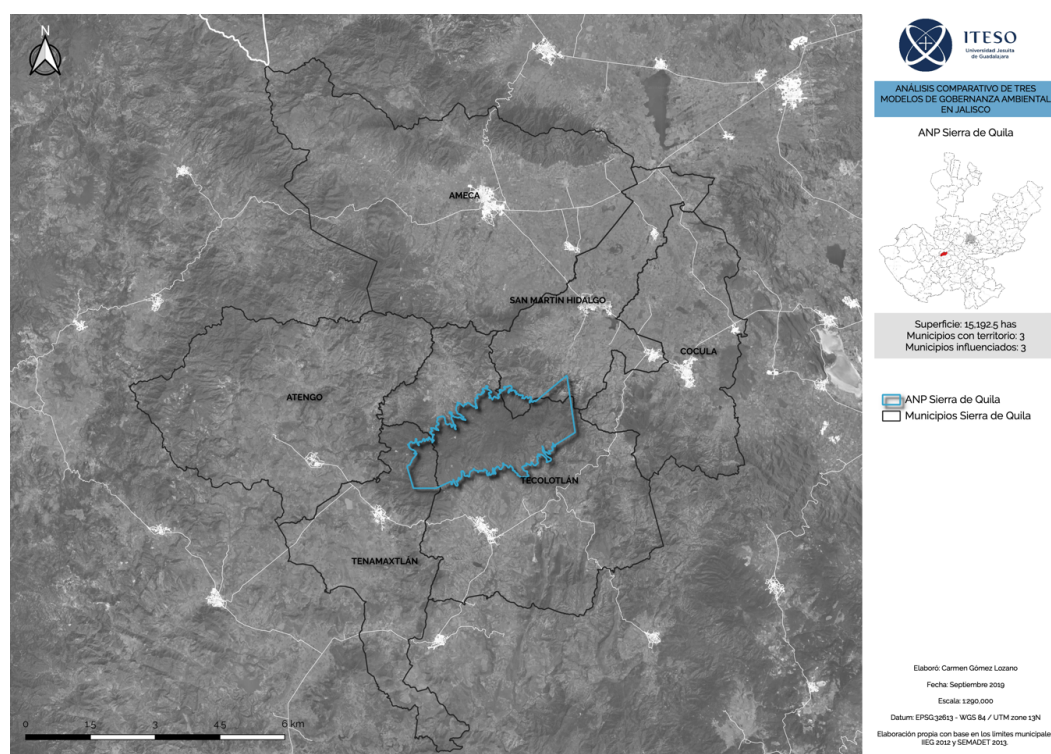
Una vez instalado el Comité Científico, cualquier modificación en sus integrantes deberá ser validada por la Junta de Gobierno. El número de integrantes se determinará de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento Interno. La participación de cualquier persona en el Comité Científico será con carácter honorario por lo que no recibirán remuneración alguna.

5.3 Sierra de Quila A.C.

Ubicación

El Área de Protección de Flora y Fauna Sierra de Quila se ubica en los municipios de Tecolotlán, Tenamaxtlán y San Martín Hidalgo, en el estado de Jalisco. Comprende una superficie de 15,192 hectáreas. Esta área natural protegida tiene un papel clave en el abastecimiento de agua para diversos municipios del estado como Tecolotlán, Tenamaxtlán, San Martín Hidalgo, Ameca Cocula y Atengo, más de 200 mil habitantes y además de que es la cabeza de cuenca y origen del río Ayuquila. Se estima que en el área hay 270 especies de fauna y 869 plantas vasculares, de las cuales en conjunto hay 52 especies bajo alguna categoría de protección.

Figura 10. Ubicación del área natural protegida Sierra de Quila. Elaboración propia.



Su modelo de administración supone uno de los más antiguos en Jalisco, ya que se datan del año 1956 las iniciativas municipales y ciudadanas para la gestión y conservación de este bosque.

Fue decretada Zona de Protección de Flora y Fauna el 4 de agosto de 1982, a través de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación.

El origen

En 1956 por solicitud de la Sociedad Amigos de Tecolotlán se manifestó la preocupación por la conservación de la Sierra de Quila, identificada como la principal fuente de agua para las poblaciones aledañas.



En 1982 se decreta a nivel federal

el área natural⁴, pero de igual manera que en el Bosque de La Primavera existe un vacío institucional y ausencia de personal, programas y recursos para operar. A principios de los años noventa, el Gobierno de Jalisco, a través de la Secretaría de Desarrollo Rural, toma cartas en el asunto y comisiona a dos técnicos a la región para apoyar principalmente en las tareas de prevención y control de incendios, así como controlar la tala clandestina y cacería furtiva.

Un año después de que el Gobierno del Estado (SEDER) enviará a un Director Ejecutivo al área, el 16 de mayo de 1996 se crea el Comité Regional de Protección, Promoción y Fomento de los Recursos Naturales de la Sierra de Quila A.C. como una asociación civil intermunicipal (Tecolotlán, Tenamaxtlán, San Martín Hidalgo, Cocula, Atengo y Ameca) para la defensa de la Sierra. El objetivo de la Asociación Civil es vigilar y controlar el buen funcionamiento del Programa Operativo Anual y de los subprogramas que se ejecutan.

En 1997 se firma el primer convenio de colaboración entre la federación (SEMARNAT) y el gobierno del estado para administrar el área, dicho convenio se vuelve a firmar con un prórroga en abril del 2001, hasta el cierre de la administración (2006). En cada nueva administración

⁴ https://simec.conanp.gob.mx/pdf_decretos/64_decreto.pdf

En dicho convenio se establece que el Comité realizará a nombre de la Secretaría de Desarrollo Rural la administración del área, para lo cual el Gobierno de Jalisco le confiere recursos al Comité (asociación civil) para realizar actividades en el área que sean aprobadas previamente por el Comité. Por su parte la Secretaría se compromete a comisionar a un profesionista capacitado para ser el Director Ejecutivo del área, cubriendo su sueldo y gastos administrativos y viáticos.

El Director Ejecutivo asignado por el Gobierno de Jalisco, llegó al área un año antes de la firma del convenio de colaboración.

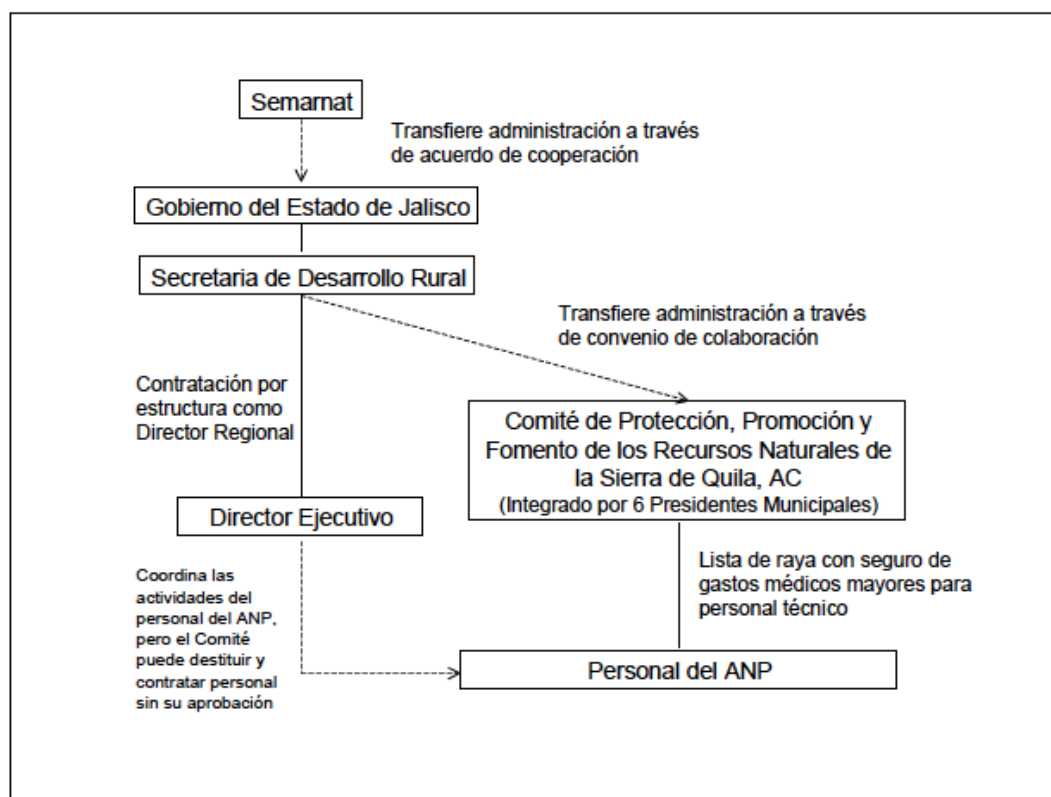
El convenio de coordinación se ha renovado en cada administración, siendo el último en 2013 y cuya vigencia terminó en 2018 al término de la administración estatal. El mecanismo de gobernanza no ha sufrido mayores cambios, más que la transferencia de SEDER a SEMADET donde se reubica la Dirección Forestal y Sustentabilidad.

En 2016 se propuso al Congreso Local la creación de un Organismo Público Descentralizado para Sierra de Quila, con el mismo diseño de modelo de gobernanza que el del Bosque La Primavera. La propuesta fue bien recibida pero el Congreso la desestimó, por falta de elementos técnicos. Actualmente se exploran esquemas de diseño institucional basados en el modelo de Junta intermunicipal, con lo que se ampliará el área de actuación más allá de los límites del área natural.

El diseño institucional

A diferencia de los otros casos, el diseño institucional para la administración del área natural Sierra de Quila, en su operación esencial, no ha sufrido modificaciones desde su origen (Figura 11).

Figura 11. Marco institucional de Sierra de Quila. Tomado de González-Franco, R et al (2014)



El Comité Regional de Protección, Promoción y Fomento de los Recursos Naturales de la Sierra de Quila A.C.

El Comité está formado por 6 municipios, mismos que conforman la Sierra de Quila, son Ameca, Atengo, Cocula, San Martín de Hidalgo, Tecolotlán y Tenamaxtlán. Cada Presidente Municipal tiene un cargo dentro de esta Asociación y es así como se forma la mesa directiva; ellos deciden el rumbo en Sierra de Quila. Uno de ellos es electo como presidente del Comité Regional y permanece en el cargo por los tres años de la administración municipal.

Tabla 9. Integrantes del Comité Regional de Protección, Promoción y Fomento de los Recursos Naturales Sierra de Quila A.C.

Municipios (6)
Ameca
Atengo
Cocula
San Martín Hidalgo
Tecolotlán
Tenamaxtlan

Dentro del Comité Regional de la Sierra de Quila se trabaja en diferentes programas: Inspección y Vigilancia, Prevención y Combate de Incendios, Sanidad Forestal, Educación Ambiental, Aprovechamiento Sustentable, Comunicación Social y Administración.

El Comité Regional cuenta con un reglamento interno y sesiona con regularidad, se pueden invitar a funcionarios de dependencias federales o estatales, representantes de ejidos y organizaciones de la sociedad civil a los que se les otorga la palabra. El Comité realiza reuniones semestrales y cuenta con un reglamento interno aprobado en el año 2000.

El Gobierno de Jalisco (SEDER) aporta los recursos económicos y pone a un profesionista capacitado que fungirá como Director Ejecutivo del área. El personal técnico que apoya es contratado directamente por el Comité, con el sistema de lista de raya y con seguro de vida, como única prestación.

Existe una petición formal por parte de los ejidos de formar parte del Comité, ya que originalmente no formaban parte del comité. En el año 2017 se incorporaron a la mesa de toma de decisiones representantes de ejidos y particulares. Para que esto sucediera fue necesario crear una nueva figura y definir los integrantes, así surge la nueva asociación civil de Sierra de Quila.

Finanzas

Las finanzas de Sierra de Quila muestran cómo depende exclusivamente de las aportaciones de Gobierno del Estado. No hay aportaciones de los municipios ni de dependencias federales ni internacionales para la operación de la asociación civil.

No se cuenta con un desglose por concepto del gasto, aunque en las entrevistas los informantes clave manifestaron que la mayor parte de los gastos se destinan al pago de servicios personales, que engloban los gastos del director y el personal técnico, incluyendo las brigadas de combate de incendios.

Tabla 10. Ingresos y gastos del Comité Regional de Protección, Promoción y Fomento de los Recursos Naturales Sierra de Quila A.C., 2016-2018

Concepto	2016	2017	2018
Ingresos			
Gobierno del Estado	6,000,000	6,000,000	4,000,000
Municipios	0	0	0
Rendimientos	0	0	0
Otros 1/	0	0	0
<i>Subtotal</i>	6,000,000	6,000,000	4,000,000
Egresos por concepto de gasto			
Servicios personales	1/	0	2/
Materiales y suministros		0	
Servicios generales		0	
Bienes muebles, inmuebles e intangibles		320,800	
Inversiones financieras y otras provisiones		0	
Participaciones y aportaciones		0	
<i>Subtotal</i>		320,800	

Egresos por Programa			
Protección		1,329,496	687,666
Manejo		168,621	40,824
Restauración		1,389,287	28,344
Conocimiento		21,647	0
Cultura		747,817	143,056
Gestión		2,035,393	476,655
Bono		307,738	0
<i>Total</i>		6,000,000	1,376,545

1/ No hay desglose por partida

2/ Es un saldo parcial de enero a junio

Fuente: Informes técnicos-financieros Sierra de Quila POA 2016, 2017 y 2018 proporcionados por SEMADET.

El Director Ejecutivo

El Director ejecutivo es uno de los compromisos que asumió el Gobierno de Jalisco en el convenio de coadministración del área. La SEDER se comprometió a aportar a un técnico especializado a la zona, mismo que llegó unos meses antes de la firma del convenio entre la SEMARNAT y el Gobierno del Estado.

El Director Ejecutivo, es un funcionario estatal, y no cuenta con un nombramiento como responsable del área natural, ni descripción específica del puesto y no se cuenta con un instrumento que regule su relación con el Comité Técnico, la asociación civil.

En este contexto, donde el marco de actuación entre el Director Ejecutivo y el Comité es poco claro, incluso ausente, diversas situaciones sobre el rol de cada uno de ellos ha detonado en relaciones distorsionadas, lucha egos y actos de autoridad que han generado tensión en el área y pone en riesgo la cohesión interna.

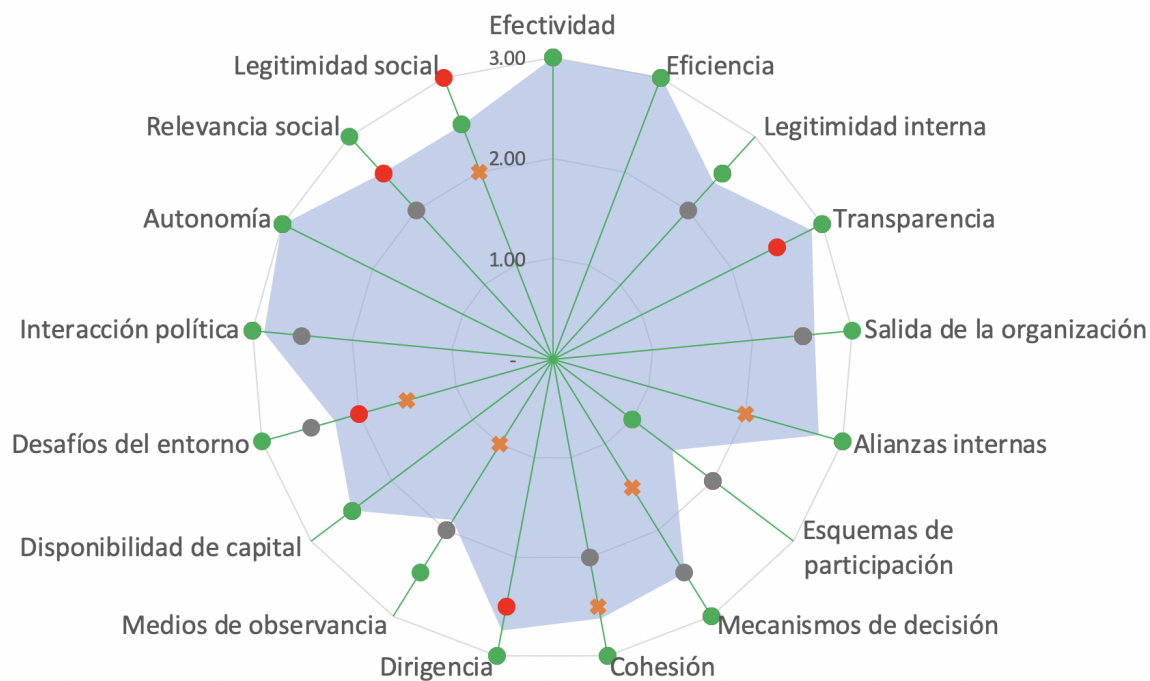
El Director Ejecutivo no tiene mecanismos de evaluación de su desempeño y en ocasiones no ha asumido su rol de ser el brazo técnico del Comité, reportándose directamente con su superior en la Secretaría. Sin embargo su rol sería fundamental en un diseño de toma de decisiones como el Comité donde toda la mesa cambia cada tres años, al estar conformado exclusivamente por presidentes municipales.

Sin duda una gran área de oportunidad sería establecer un marco de actuación claro y vinculante entre ambas figuras y particularmente definir los procesos de toma de decisión, información y rendición de cuentas del Director Ejecutivo al Comité.

6. Valoración de las tres experiencias desde las perspectivas de los actores

6.1 Junta Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila

Figura 12. Configuración de los 3 ejes de gobernanza de la JIRA



Eje 1. Desempeño práctico o funcional

Dentro de este eje la JIRA tiene una **efectividad** valorada de forma unánime como alta. Existe un reconocimiento de un problema público a resolver por parte del modelo organizativo y todos los entrevistados reconocen los objetivos de la Junta Intermunicipal, que en general comparte los siguientes elementos:

- Atiende una agenda ambiental amplia y con visión territorial o de cuenca. Así que, aunque la JIRA tiene atribuciones que se enmarcan legalmente en el nivel municipal, en la operatividad su gestión y función aglutinadora permite gestionar recursos y proyectos de mayor escala que la municipal.

[JIRA busca] resolver estas temáticas: Ordenamiento, educación ambiental, servicios como residuos, agua, impactos ambientales y educación ambiental a groso modo. (Informante 3)

Generan proyectos a una escala mas de cuenca o regional uniendo las fuerzas de los municipios y gestionan de manera colectiva, implementan de manera colectiva y les dan una asistencia técnica. (Informante 1)

Tener, regionalmente, un mejoramiento de todo lo que tiene que ver con la ecología, que fuera sustentable, que mejorara y que fuera eficiente a corto, mediano y largo plazo. Con esa visión regional y no municipal no local porque de pronto, había alguien que decía que si te ibas volando, nunca ibas a ver las barreras entre un lugar y otro y la naturaleza no tiene barreras. [...] fue a través del Río Ayuquila fue el que nos unió como Región. (Informante 4)

- Buscan soluciones a corto plazo, pero sobretodo a mediano y largo plazo por lo que la actuación de la Junta Intermunicipal debe sobrepasar los cambios de administración tanto municipal como estatal.

En lo municipal procuramos hacer un ejercicio de planeación estratégica para enterar a los que venían al mando de cual eran las cosas que se habían planteado resolver en la administración anterior para que ellos entendieran la relevancia de darle continuidad a esas cosas. (Informante 3)

[Sobre el papel de la JIRA] Tener un ente técnico que pudiera sobrevivir a los cambios administrativos con la finalidad de que se le diera continuidad a los proyectos [...]proyectos interesantes que pueden tener buenos resultados que generalmente son a largo plazo y que son descartados por la nueva administración pública y aparte tampoco está la capacidad técnica instaurada en los municipios. (Informante 2)

- Complementa la poca capacidad técnica instalada en los municipios por lo que se convierte en un órgano técnico profesional de apoyo al municipio.

La Junta fue diseñada digamos, para ser un órgano técnico, especializado, profesionalizado en el cual se rompiera con los cambios que se suceden generalmente cada cambio de gobierno municipal que son cada 3 años y que en la asociación nos permitiera que este equipo especializado profesionalizado en relación con materia de gestión ambiental nos permitiera trascender más allá de un periodo de gobierno de 3 años para poder posicionar la agenda. (Informante 3)

Es una visión de Cuenca claro, pero como Municipio, tú no te pones a pensar que está padeciendo el otro, entonces necesitas a alguien que te coordine para decir “Bueno, aquí hay un problema que te va a afectar tarde o temprano y que tenemos que solucionarlo, no?” Entonces alguien que esté viendo por nosotros de esa necesidad y que nos vaya orientando eficazmente. (Informante 4)

Adicionalmente se identifican instrumentos de planeación que sirven para enmarcar la actuación de la Junta Intermunicipal y medir el logro de sus objetivos, particularmente se construye a través de la metodología de marco lógico un plan estratégico con una visión de 3 y 5 años, coincidiendo con los cambios de administración y como un proceso de consolidación de la agenda en la etapa de transición. También, anualmente se elabora junto con los representantes municipales un Plan Operativo Anual, alineado al Plan estratégico, para intentar evitar actividades superfluas e irrelevantes (“ocurrencias”) o bloquear temas particulares de presidentes municipales que buscan posicionar agendas no tan ambientales pero prioritarias políticamente para su municipio. Ambos instrumentos de planeación se construyen bajo el modelo de planeación de Marco Lógico y contienen objetivos e indicadores.

Dentro de la JIRA, empezamos a trabajar precisamente con un modelo de planificación que es un marco lógico [...] me parece que es una de las herramientas mucho más clara y concretas en relación con tu posicionamiento de objetivos e indicadores [...]. Procuramos hacerlo siempre con el trabajo conjunto con los funcionarios municipales, este es un trabajo bastante difícil, porque la gente no está acostumbrada a planificar y les cuesta mucho trabajo (Informante 3)

La **eficiencia de los recursos** con los que cuenta la JIRA, particularmente humanos, es valorada también de forma unánime como alta. Y es que aunque hay poco personal técnico para atender a los diez municipios que conforman la asociación intermunicipal, éste se considera altamente capacitado y profesional.

La selección del personal técnico se hace a través de un concurso con una convocatoria abierta a nivel nacional, para el caso del director, y convocatoria estatal, para el resto del equipo técnico, buscando impulsar el desarrollo de capacidades regionales; en la convocatoria se solicita cierto nivel académico. El proceso de selección pasa por el Consejo de Administración, que es el mecanismo de control colectivo y cuenta con procedimientos normativos diseñados desde el mismo, revisa y valida los candidatos. Además, el modelo cuenta con mecanismos para evaluación de desempeño del personal cada dos años, donde en caso de no tener una puntuación satisfactoria el Consejo de Administración puede destituir al personal técnico de la Junta o en su caso ratificar. Es decir si los integrantes del Consejo de Administración, principalmente los presidentes municipales, no están satisfechos pueden destituir al director. En el caso de la JIRA

esto no ha ocurrido nunca y los dos directores que ha tenido en 15 años han abandonado el cargo por motivos personales.

[Sobre si los municipios están satisfechos con el desempeño de la JIRA] yo creo que sí. [...] Yo creo que hasta cierto punto tienen que estarlo porque de otro modo ya los hubieran corrido a todos. (Informante 1)

Y siempre tuvieron personal muy capacitado en eso, porque cuando han hecho contrataciones en la Junta, siempre se pide currículum y sí se hace, porque tú sabes que hay veces, que se elige porque es pariente de tal persona o cosas así, pero ahí no! Ahí sí es por capacidades entonces han tenido personal muy capacitado para que tomen o haga lo que debe de ser. (Informante 4)

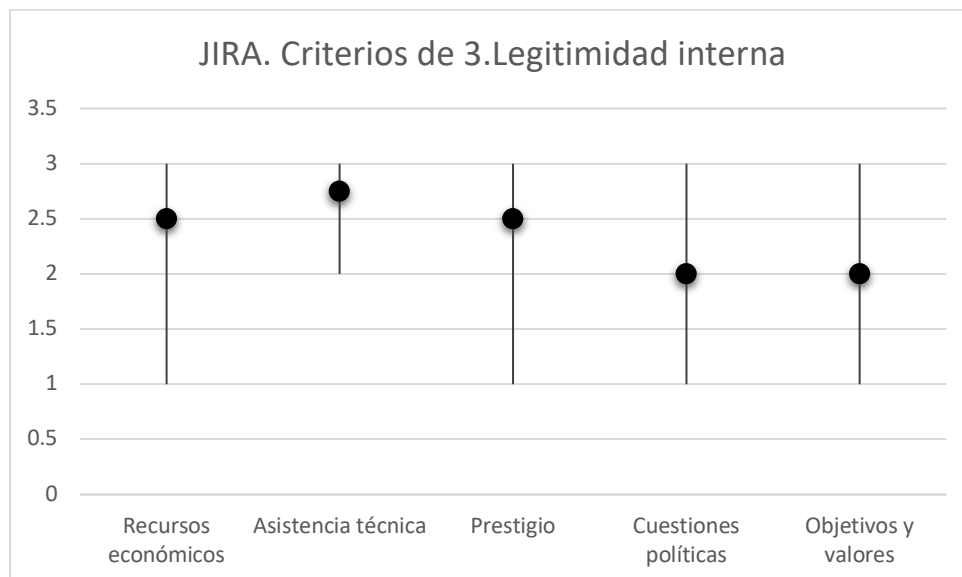
Sin embargo algunos puntos débiles respecto a los recursos humanos se refieren a temas o agendas que el Gobierno del Estado le transfiere a la Junta para su implementación en el nivel municipal, como por ejemplo el tema de incendios o administración de algunas áreas naturales protegidas estatales. En estos casos es necesario fortalecer a la asociación con más personal técnico para atender esos temas son olvidar que la contratación de dicho personal también debe responder a los mecanismos de contratación establecidos al interior de la JIRA. Se han observado situaciones, particularmente en la administración estatal 2012-2018, en el que este personal responde parcialmente al mandato interno de la Junta y más bien le responden a un tercero, como el Gobierno del Estado.

En este caso, los recursos humanos se fortalecen con “*pasantías y voluntariados. Sobre todo, las que tiene algún centro universitario. JIRA, por ejemplo, además de que tiene mucha gente, se apoya en este tipo de personas.*” (Informante 1)

Eje 2. Desempeño organizativo

Sobre la motivación, **legitimidad interna**, para pertenecer a la Junta Intermunicipal se manejaron cinco supuestos y los informantes consideran que el principal es la asistencia técnica especializada seguido de la obtención de recursos económicos y el prestigio.

Figura 13. Valoración de los criterios de legitimidad interna de la JIRA



Como se mencionó en el eje 1 la capacidad y acompañamiento técnico de las juntas a los municipios está ampliamente reconocido y valorado para municipios pequeños con pocas capacidades, tal como comenta el informante 3 “Sobre todo para Municipios pequeños, y municipios que valoran el tener un equipo especializado que les pueden brindar más información de la que pueden manejar y gestionar su propio personal”

Sobre la obtención de recursos económicos, existe una expectativa de que la JIRA sea un dispersor de recursos sin embargo, el recurso del que disponen es para sus gastos operativos y lograr articular y recaudar de otros fondos. En general, en términos económicos los informantes manifiestan que existe una retribución que les compensa.

No creo que les aporte directamente recursos económicos. O sea, así como de “te voy a dar dinero” no, pero sí les deja un beneficio tangible seguramente, o sea un proyecto, por ejemplo una olla captadora de agua súper fregona o este tipo de cosas, entonces a ellos les conviene. (Informante 2)

No cuando tú dabas la aportación, pero en proyectos o en otras cosas tú contabas con \$50,000 pesos para hacer algo en tu Municipio, que tuviera que ver con la sustentabilidad ecológica. Entonces ese dinero se utilizaba para eso y tú tenías que comprobar que lo habías gastado en eso, pero pues era en tu propio beneficio, o sea te regresaban más de lo que tú dabas [aportación municipal de \$30,000] (Informante 4)

Los objetivos y valores compartidos entre municipio y JIRA, puede ser una motivación cuando hay entendimiento de los presidentes municipales, pero varios informantes piensan que es un factor poco reflexionado en el nivel municipal. Las cuestiones políticas también tienen una valoración baja y es que el esquema planteado supone una cesión del poder político, supone colaborar con otros partidos políticos y tratar una agenda ambiental poco relevante a nivel político.

Yo ni sabía de qué partido son y además, siempre siempre siempre siempre Arturo que fue el director cuando estuve yo, nunca tratamos temas políticos, desde el principio nos dijo “Sabén qué? Si esto lo vemos por cuestiones políticas, dijo una mala palabra, “Esto va a valer pura jodida”, y es cierto si tú lo ves como con una visión política no funciona por eso estamos así en México. (Informante 4)

A nivel de desempeño organizativo uno de los criterios mejor valorados es la **transparencia y rendición de cuentas** de la Junta Intermunicipal. Los informantes describieron detalladamente informes y ejercicios de rendición de cuentas internos de la JIRA hacia el Consejo de Administración y externos hacia Gobierno del Estado (SEMADET y Auditoría Superior del Estado de Jalisco), así como hacia la ciudadanía, a través de la página web y boletines informativos. Se reconocen como una entidad pública con obligatoriedad de rendir cuentas a distintos niveles.

Por lo menos cada 4 meses o al menos cada 6 meses, debería presentarse un informe ya digamos detallado con base en los objetivos e indicadores planteados desde el principio para ponerles [al Consejo de Administración] entonces adelante ya sea a través de métodos de semaforización. [...] en la práctica de la JIRA lo hacíamos, cada 4 meses se presentaba un informe de avances, al final del año se presenta un cierre de ejercicio presupuestal con el informe final y ese documento sirve precisamente de base para la planificación o programación operativa del año el siguiente. [...] hacia el exterior, el ejercicio que habíamos estado haciendo es hacer, ya sea un pequeño boletín, tríptico o un dossier de no muchas páginas, [...], pero lo que se procuraba hacer era presentar documentos técnicos de trabajo ante algunos actores claves y que se enteraran de lo que estábamos haciendo (Informante 3)

Entregan [al Gobierno del Estado] un plan operativo anual y van entregando reportes semestrales, dos reportes al año, uno intermedio y una final, en donde se pone qué de ese plan operativo anual será ha aplicado, qué recurso se ha utilizado y cómo se ha utilizado, se supone entregan factura, y se entregan estados de cuenta (Informante 2)

Creo que todos lo tienen en sus páginas de internet, por cuestiones de transparencia. No solo quedan al interior del consejo sino que como ciudadano lo puedes consultar, y creo que es suficiente. (Informante 1)

En este caso también se contratan auditorías externas particularmente cuando reciben, o para recibir, recursos de terceros, particularmente fondos internacionales o privados. La diversificación de fuentes de financiamiento complejiza la rendición de cuentas, ya que no le rinden cuentas únicamente al Gobierno del Estado.

Las **alianzas internas** también son claramente definidas por todos los informantes, principalmente por cuestiones territoriales, suelen ser coyunturales, por afinidades regionales. Varios informantes describen ejemplos donde se propicia la coordinación entre municipios de tamaño pequeño en busca de la aprobación e implementación de proyectos técnicos. Los municipios más grandes, en términos de población y presupuesto, son más difíciles de poner de acuerdo aunque fueran todos del mismo partido político. Cuestión de egos y por el poder del presupuesto.

Eso es bien interesante, lo lógico sería eso, que los partidos políticos dominaran, pero de pronto la Junta se forma de todos los colores. Y en realidad no pasa lo mismo que en una zona metropolitana, de manera que los retos son más duros y de hecho, en los municipios los intereses son diferentes. En municipios pequeños que tienen poco recurso, los intereses son diferentes, las presiones son diferentes, todos se conocen, no importa el color que seas. [...] Pasa mucho en el pueblo, y luego muchos se conocen y más bien las alianzas se hacen de manera más territorial. (Informante 3)

Se juntan acá y otros por allá de lado para la costa, entonces siempre había proyectos que incluyen a 3 ó 2 Municipios y había algún otro proyecto que incluía a 2 ó 3, entonces el presupuesto anual teníamos que decidir para cual proyecto iba. Por ejemplo, cuando nos tocó para el Grullo que se estaba haciendo el relleno sanitario, obviamente había otros proyectos y este proyecto era muy costoso, entonces o ganaba ese proyecto o ganaba otro que estaba en Tolimán creo, entonces obviamente era de: “Oye, ayúdame vota por mi proyecto, porque nos va a beneficiar de manera regional a nosotros”, obviamente eso hacía que pidiéramos apoyo. (Informante 4)

Hubo un caso, donde hubo un problema con un recurso que unos municipios lo querían para un proyecto y otros para otro proyecto, se hicieron como dos bandos y entonces empezaron a luchar entre esos dos bandos por ese recurso. El recurso que era para un proyecto en específico que tenía que ver con agua y la pregunta era dónde se ponía una planta de tratamiento. Unos decían que lo lógico era ponerlo cuenca arriba y otros decían que hay que ponerlo en el municipio que más contamina y eso porque nomás había una planta de tratamiento para todos los municipios. Entonces se hicieron bandos para ver dónde se ponía. (Informante 2)

Hay un reconocimiento de un **liderazgo** compartido entre el alcalde presidente del Consejo de Administración y el Director de la Junta Intermunicipal. Sin embargo, la naturaleza del puesto del alcalde, frecuentemente poco capacitados, buscando otros puestos políticos, desatienden la Junta, dejan de asistir a las sesiones del consejo y poco interés y compromiso con la agenda ambiental, hace que el director de la Junta asuma el papel de liderazgo, se reconoce como el líder puesto que traspasa administraciones municipales, marca la agenda y se encarga de materializar la voluntad de los alcaldes.

Yo era muy responsable yo iba a todas las reuniones y todo, pero quién hacía la gestión? Las seguí haciendo Arturo, porque yo no me daba tiempo para yendo a hacer pura gestión para la Cuenca, si acaso podía para mi Ayuntamiento (Informante 4)

Si no tienes un buen director se cae todo tu programa y tu proyecto. Porque nuevamente es el que le está dando el seguimiento, el que le está pegando (Informante 2)

Los atributos del líder que que más reconocen los informantes es la comunicación principalmente con los alcaldes , entendida como una comunicación activa, frecuente (medios electrónicos y teléfono) y sobre todo presencial, que promueve e invita a colaborar, la capacidad de gestión (incluye transparencia, rendición de cuentas, logro de objetivos y conocimiento de sus funciones, buen administrador) y finalmente que sea un buen técnico.

Pero a la hora de aplicar el proyecto es más complicado, y por ello muchas veces toda la presión recae sobre la cabeza que está en el director, qué es el que tiene que hacerla. Un director de una junta intermunicipal tiene que ser un todólogo. Es impresionante, tiene que ser un buen gestor, tiene que ser un buen técnico tiene que ser un buen político y un buen administrador. (Informante 2)

Algunas distorsiones sobre el liderazgo de la Junta Intermunicipal se relacionan con el papel que asume el Gobierno del Estado que controla el comportamiento del agente a través de la dependencia subsidiaria y que no está reconociendo el liderazgo de los alcaldes porque supone hacer trabajo político y ceder control y poder.

Uno de los papeles fundamentales del director, reconocidos por los informantes, es fomentar la **cohesión** y controlar la **salida de la organización**. Para el caso de la JIRA se percibe un sentimiento de identidad común entre los miembros, comparten problemas que traspasan fronteras

municipales además los informantes señalan elementos que contribuyen a la cohesión del grupo como por ejemplo reuniones del Consejo de Administración itinerantes, convivios, viajes al extranjero, talleres de transición que fortalecen las relaciones de buena fe, confianza y cooperación. Al mismo tiempo. los períodos trienales de los presidentes municipales dificulta la cohesión del grupo.

Por ejemplo a veces no reunimos en Autlán por ejemplo, y a ver Autlán tú tienes qué recibarnos y tal día otra cosa, y ya nos juntábamos, y ahora en otro lugar y nos juntábamos. No muchísimas reuniones pero eso hizo que nos lleváramos bien. (Informante 4)

En JIRA sí hay un poco más de identidad, pero no esa cohesión. El problema es que cambian cada tres años. Entonces logras a lo mejor que estos que están ahorita logren traspasar esas cuestiones y digan “sí, somos la JIRA, hemos logrado tal, hemos visto lo que se ha hecho y estamos súper orgullosos” pero a los tres años cambian y en lo que vuelves a convencer a los nuevos ya se te acabaron los tres años. (Informante 1)

Respecto a la **salida de la organización**, en general la Junta Intermunicipal se identifica como un esquema rentable, tanto por economía de escala como particularmente por “bullying político”, para hacer presión al gobierno estatal y gestionar recursos en bloque. Al momento de las entrevistas ningún municipio había manifestado intenciones de salirse del esquema, incluso existían solicitudes de otros municipios de integrarse al esquema.

El pertenecer a una junta intermunicipal les conviene, yo lo llamo como ellos pueden organizar para hacer “bullying” político. Entonces de pronto hay recursos a los que un presidente municipal no puede acceder por sí solo, pero si llega con otros 12 presidentes municipales, y van juntos entonces es diferente (Informante 2)

Los **esquemas de participación** son uno de los criterios con mayores retos, particularmente lo referente al consejo ciudadano que si bien se considera como una plataforma muy importante para asegurar la participación de la ciudadanía , al momento de las entrevistas estaba instalado pero no está operando por varios motivos:

- Falta de actores clave a nivel regional (no existen ONG a nivel regional, se concentran en la ZMG). Es necesario buscar estrategias para incorporar otro tipo de actores clave como cajas populares, cooperativas solidarias, etc.

Yo he escuchado que les cuesta mucho identificar en sus juntas a esos personajes relevantes que forman parte del consejo y a mí me da la impresión que a veces piensan en el gran título, el doctor en ciencia de no sé qué y a veces simplemente con que tengas a un buen líder de una comunidad en el consejo puede ser así: el médico del pueblo, del ranchito, que mueve todo [...] No lo invitas como gremio, no lo invitas como institución, lo invitas como una persona: a que participe a ver cuestiones por el bien común (Informante 1)

- Control político de la plataforma de participación ciudadana: Mecanismo de selección de actores clave pasa por el visto bueno de los presidentes municipales
- Dificultad en la logística y lo que implica participar (traslados largos, abandono actividades laborales)

No digo que les pagues porque no es el fin del Consejo, ni digo que tengan un sueldo ni nada, pero pues a lo mejor algún tipo de apoyo, traslado, no es que no funcione, pues. Sí hay compromiso, pero no hay medios para hacerlo [...] tal vez a quien invitaron sí le interesa, pero pues todos tenemos que comer y... Entonces, si me representa dejar de trabajar para reunirme, y más en esos lugares [...] donde me tengo que trasladar de mi municipio que está súper lejos a donde va a ser la reunión para estar dos horas. (Informante 1)

- Sociedad no está preparada para participar de manera propositiva: lo visualizan como una plataforma para presentar quejas

Lo cierto es que de pronto no sesionan o si el director de la junta intermunicipal no está constantemente impulsando esto, se queda en un papel. Antes de que yo saliera todo mundo había instalado su comité ciudadano, pero ya no sé cómo están funcionando. En realidad, funcionan igual porque no puedes invitar a todo mundo a la mesa. En la práctica es muy complicado, entre más gente hay en él en el consejo más disfuncional es. El consejo ciudadano tendría que funcionar a lo mejor un poco independiente como acompañamiento, como aliado” y entonces debería haber un compromiso de la ciudadanía para darle este seguimiento sin ningún interés más que el del bien común. Pero no sé realmente, como que si no convoca a la junta, el consejo no se junta (Informante 2)

- No está claramente definida la vinculación del Consejo ciudadano con la plataforma de la toma de decisiones (Consejo de Administración)

Los **mecanismos de decisión** tiene elementos muy positivos, todas las decisiones se toman considerando argumentos técnicos y objetivos que presenta el director de la Junta y se toman en plenaria en el seno del Consejo de Administración. Existe un trabajo importante de información previa y cabildeo con cada uno de los presidentes municipales. Por lo que en plenaria,

manifiestan hay poca deliberación y mayoritariamente se logran consensos. Uno de los aspectos más débiles identificados es que es común que en el Consejo de Administración no asistan los titulares y los suplentes no se animan a tomar decisiones, sin antes preguntar en sus municipios.

El papel del director de la Junta es presentar la iniciativa del acuerdo con argumentos técnicos, objetivos, el papel del presidente de consejo de administración es lograr la participación de los consejeros para opinar respecto a, por una vía u otra, cuando hay que decidir (Informante 3)

A mí siempre Arturo me llamó, Arturo siempre tuvo que platicar antes para que no saliera con otra cosa en medio de todos pero, no sé si lo hizo con los demás, pero conmigo siempre platicaba las cosas (Informante 4)

Lo ideal sería el consenso, si no algo democrático y que se toma bajo ciertos argumentos, bajo una presentación. Pero lo que realmente pasa es que hay presentaciones individuales por fuera, para tratar de convencer a alguien de que tome el punto de vista. Eso no es consenso, eso yo lo llamé el peloteo, el famoso peloteo tras bambalinas. Y entonces se ponen ahí todos de acuerdo, forman grupitos, convence uno al otro, y al final ya llegan y hacen su votación. Ya hubo detrás un trabajo de “lobbying”. (Informante 2)

Quien va al consejo no siempre es el que toma decisiones entonces nomas dice: sí me parece o no me parece, porque no puedo decir mejor háganle así porque no me corresponde. O sea, mandan al suplente del suplente del suplente entonces ese pobre cuate nomas dice sí y no, y ya (Informante 1)

Los **medios de observancia** tienen una valoración media baja y es que a pesar de que las principales obligaciones reconocidas son la asistencia a las reuniones del Consejo de Administración y las aportaciones económicas de los municipios a la Junta Intermunicipal, estas se cumplen parcialmente, particularmente sobre todo con las aportaciones económicas de los municipios. Las aportaciones son de buena voluntad, no existe obligación legal, ni mecanismos de sanción.

Sí cumplen hasta cierto punto sus obligaciones, la de asistir, del acompañamiento de gestión. En dónde entramos siempre en problema es en el recurso. Cada presidente municipal tiene que aportar un recurso y muchas veces no pasa. Se supone, normalmente lo que pasa es que se le da menos preferencia a la hora de la gestión de los proyectos, pero no pasa. (Informante 2)

Es un vacío que tienen esos decretos y que habría que arreglar, porque puede ser algo tan sencillo como “pues tú no me das tus aportaciones ni nada y hay este proyecto, pues

discúlpame no te voy a incluir porque mejor se lo doy a alguien que esté al corriente con sus pagos. (Informante 1)

Eje 3. Relación con el entorno

Sobre la **disponibilidad de capital** se identifican dos fuentes de financiamiento, principalmente el Gobierno del Estado, a partir de una negociación en el Congreso y un presupuesto base autorizado que se transfiere a la JIRA a través de la SEMADET, y en segundo lugar las aportaciones municipales. Es el único caso de estudio que identifica aportaciones económicas de los municipios, definidas en el convenio de creación.

Básicamente son los municipios y gobierno del estado, aunque se han explorado otras fuentes de financiamiento públicas como la CONAFOR. (Informante 3)

Se identifica un capital base para la operación de la Junta intermunicipal (nóminas y gastos de operación: renta oficinas, servicios, viáticos). Para la mayoría no parece ser suficiente presupuesto y algunos sugieren que debería ser complementado con transferencias de dependencias de otros sectores (Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Desarrollo e Integración Social), fondos privados e internacionales. (Por ejemplo el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, Pronatura A.C., Coca Cola, Bimbo, etc.)

El director hace de todo hace gestoría pero no le alcanza la vida y cada junta debería de contar con un gestor de recursos de proyectos y que se dedique exclusivamente a eso [...] Ese gestor podría hacer eso perfectamente. Dedicarse a buscar fondos. Porque sí hay bolsas, pero hay que buscarlas y es una monserga llegarles. (Informante 2)

Sobre la estabilidad, con la administración estatal 2012-2018 ha sido estable pero no hay certeza legal de que permanezca en la siguiente administración estatal. Tal como comenta el informante 3 *“no hay ningún mecanismo que obligue al próximo Gobernador a poner recurso para las asociaciones intermunicipales, tampoco lo hay para que el Congreso obligue al Gobernador a que lo haga.”*

Nosotros intentamos hablar con un Diputado que tenía la comisión de Ecología para que cada año la Junta tuviera [presupuesto]. La Junta Intermunicipal tenía que pelear por ese recurso, \$4 millones de pesos que le daban del fideicomiso. Pero no, nunca lo teníamos seguro

porque era ya algo escrito que nos iban a dar un presupuesto fijo, entonces siempre le andábamos peleando y eso es muy desgastante la mera verdad, tener que dar una propuesta y justificar en qué te vas a gastar eso, pero si tu lo tuvieras así por Ley, pues sería padrísimo, porque ese tiempo que te desgastas en andar pidiendo y pidiendo, lo haces en otras cosas no? (Informante 2)

La transferencia del recurso presenta retrasos importantes entre el flujo del dinero entre SEMADET – Juntas Intermunicipales, en ocasiones se realiza en el segundo o tercer trimestre del año y ha llegado a poner en riesgo la operación de las Juntas.

El fideicomiso y la figura legal de las Juntas les permite recibir donaciones, emitir recibos deducibles de impuestos, ejercer el recurso multi anualmente. Las ocasiones en que la JIRA ha contado con fuentes de financiamiento diversificadas y externas ha aumentado su autonomía.

JIRA en su momento logró tener un capital propio sin depender absolutamente de nada [...]Pues JIRA tuvo muchos financiamientos de muchas instituciones externas, financiamientos internacionales, convenios con otras organizaciones, etc. No necesitaba de un financiamiento anual de Semadet (Informante 1)

No tienen esa independencia todavía, que es lo ideal. El modelo ideal es que tengan una independencia, una solvencia económica propia, que no dependan de la buena voluntad. (Informante 3)

Además de capital económico, se reconoce la construcción de un capital social en los directores de Ecología de los municipios, que a través de acuerdos impulsados por la JIRA han logrado sobrepasar los cambios de administración municipales.

El criterio con menor calificación es cómo enfrenta la JIRA **las situaciones de crisis**. Algunas de las identificadas se relacionan con el retraso de la transferencia de recursos de la SEMADET a la Junta Intermunicipal que afecta en la operación de la Junta, señalamientos sobre los sueldos del personal técnico de la JIRA, las diferencias con dependencias estatales (Comisión Estatal del Agua o SEPAF) para la selección de proveedores para proyectos de obra pública (plantas de tratamiento de agua) o adquisición de camiones de recolección de basura e incluso temas ambientales que salen de la esfera municipal y estatal y que afectan a la región (por ejemplo mineras)

No todas las crisis se pudieron prever o resolver, pero las que están dentro del ámbito del mecanismo de control de la Junta si propusieron estrategias para enfrentarlas mejor, por ejemplo el Consejo creó el mecanismo de evaluación del Director para sustentar su ratificación o justificar su destitución.

Nosotros presentamos una argumentación de la valoración del Comité Técnico de Valoración Salarial, que es un órgano de gobierno desconcentrado que el que ha tabulado una propuesta de salarios para funcionarios desde diferentes niveles, con base en las responsabilidades que se les encomiendan, y pues, les pudimos demostrar que no había mucho por donde rascarles, [...] que los empleados de la Junta Intermunicipal tampoco podían ganar menos que sus directores como el de Ecología, o el de Desarrollo Social, etc., en primera porque se les estaba sacando fuera de su ámbito de trabajo, de donde vivían para estar en diferentes Municipios, desplazarse por carreteras con un índice de riesgos. (Informante 3)

Otra crisis fuerte fue la defensa del modelo del tratamiento de aguas residuales por humedales artificiales. Lo que nos llevó a sentar primero a 9 presidentes municipales y luego 8 ante el Director de la Comisión Estatal del Agua para exigir que se financiara el humedal, cosa que jamás sucedió. [La Comisión Estatal del Agua] dispersó a la gente, mandó a dos agentes para que fueran con cada Presidente y les dijera: “Mire Presidente, aquí vamos a trabajar con ustedes, pero con la asociación ni madres! si usted quiere le podemos traer la inversión pero aquí firmele, pero va a tener que ser de este tipo de sistema de tratamiento. No puede ser de otro tipo porque no queremos, porque los otros proyectos son inciertos y no sabemos.” Aunque existían elementos técnicos para demostrar que no son inciertos, que sí sabemos lo que ocurre, que son mucho más barato para la construcción, que son mucho más eficientes para el tratamiento y que requieren mucho menos inversión de obra civil, pero pues eso no era lo conveniente porque entonces el diezmo se va para abajo. (Informante 3)

En general, y particularmente **en situaciones de crisis** la autonomía del director es un criterio con valoración alta. El Director tiene un margen amplio de autonomía siempre y cuando sean decisiones enmarcadas en su Plan estratégico y POA. Las decisiones que implican recursos económicos (gastos o ingresos) son prioritarias a consultar y justificar ante el Consejo de Administración. Al mismo tiempo se identifica un exceso de confianza en el Director de la Junta que se puede traducir en una irresponsabilidad por parte del presidente municipal, que le transfiere responsabilidades al director.

Yo tenía toda la confianza de los presidentes municipales o de la mayoría, no puedes tener la de todos, al final es una cuestión de seres humanos y por afinidades. Pero suele pasar que más bien esa confianza se traduzca en una irresponsabilidad por parte del presidente municipal de lo que le toca hacer, y se la transfiere al Director a mi me dieron mucho la

confianza de actuar, de hacer las gestiones, un poco desligándose las responsabilidad que les tocaba de ir a exigirle al funcionario un plan de inversión a los municipios (Informante 3)

Al mismo tiempo, todos los informantes califican como alta la **interacción política** de la JIRA con otros actores. La JIRA es identificada como un facilitador de procesos, como una interfase entre el nivel estatal-municipal, y algunas dependencias sobre todo estatales las consideran para canalizar recursos.

Yo creo que JIRA sí, sí es un actor clave en su territorio [...] Porque hay actores externos que sí ven la junta como una fortaleza. La junta es decir, no las personas sino el esquema de gobernanza. Yo sí creo que cada vez más actores externos ven este esquema como algo que les ayuda a facilitar sus procesos en el territorio (Informante 1)

Varios informantes señalaron acercamientos en grupo con diputados, titulares de dependencias estatales o incluso a gestionar personalmente recursos de la Federación.

Por ejemplo, íbamos a la federación a pedir recurso y nos vamos en bola, todos querían ir, todos querían estar y claro que les da un nombre. Miren, están haciendo chamba: fuimos con la junta y bajamos recurso. (Informante 2)

Hacer las gestiones, hacíamos el trabajo de cabildeo, de enviar comunicaciones y solicitudes etc., de buscar los recursos a nivel Estatal o Federal, buscando los apoyos de los diputados federales y estatales para que esto sucediera (Informante 3)

A diferencia de otros modelos, en este caso tanto la **relevancia social** como la **legitimidad social** tiene la misma valoración, media – alta, por lo que existe en general una buena percepción de ambas y al mismo tiempo se identifican algunos aspectos a mejorar. Sin duda el origen de la JIRA es muy significativo y en su momento atendió un problemática ambiental fuerte que la sociedad demandaba se atendiera, la contaminación del río Ayuquila. Sólo que la evolución de los temas y la ampliación de la agenda que atiende, en ocasiones desdibuja su objetivo y da la impresión que atiende los temas de esferas estatales o internacionales donde hay disponibilidad de recursos, más que la agenda local.

Nace para atender un problema de calidad del agua del río Ayuquila y termina haciendo gestión de todo, menos del agua. Por que así te va llevando la marea, primero empezó con el tema de residuos, y luego la parte forestal y entonces se ha atendido, se ha resuelto en parte el problema de contaminación del agua del río Ayuquila pero no en todos lados. (Informante 2)

Yo creo que actualmente están más enfocadas en atender las necesidades globales y del estado que las locales. [...] se hizo en un proceso participativo con las personas y todo, no deja de ser una estrategia estatal, y se atienden las necesidades del estado para cumplir una meta. (Informante 1)

En este sentido, tienen visibilidad social pero es necesaria reforzarla con más acciones de las que ya realizan: insumos para los informes de los presidentes municipales, campañas de educación ambiental (monitoreo ciudadano del agua, recolección de electrónicos, etc), material de difusión impreso (carteles, trípticos, dosieres), página web y Facebook (incluirla Twitter), visibilización con proyectos puntuales (baños secos en la compuerta de Ejutla)

Hay Juntas que sí tienen reconocimiento, o sea, son legítimas ante la sociedad, tienen una función y son parte del sistema socio-político del territorio. O sea, ya lo reconozco como algo existente. Y entonces puedes decir que está bien, que hace bien su chamba, o que hace una chamba espantosa, no sirven para nada, pero existen, existen en el imaginario del ciudadano de la población. (Informante 2)

De reconocerla pues no mucho, lo que pasa es lo que te digo, están en Autlán y a lo mejor allá la reconocen porque participan más allá y en Tolimán no me queda la duda de que lo reconocen muy bien, por qué año con año están presentes y aquí la gente los reconoce, cuando se hizo la compuerta. Ahí era con la participación de la ciudadanía, entonces ubicaron perfectamente a la Junta, el maestro Chava estuvo aquí constantemente, se reunían los jóvenes participaban y quedó muy bien reconocida como tal, pero después de eso ya han tenido menos participación en la Junta y obviamente si vienen sí saben quiénes son. [...] También cada año, se hace la recolección de electrónicos, y es la Junta quién lo encabeza, entonces vienen ellos, se ponen en un puestecito y hacen la colecta. (Informante 4)

Valoración global de la experiencia

En las reflexiones finales de los informantes se vislumbran dos temas, por un lado el reconocimiento de una gran historia de éxito, de lucha contra una amenaza que los unió, como fue en su momento el Ingenio azucarero Melchor Ocampo, y cómo se construyeron alianzas estratégicas, con la academia, gobierno y ciudadanía, para buscar el bien común. Pero cuando la amenaza no es tan clara, la fuerza para atender el tema ambiental pierde fuerza.

Se pueden unir por una problemática para mejorar una situación y yo lo veo como un ejemplo de éxito, la Junta Intermunicipal de Río Ayuquila. [...]pero hay veces que no es tan tangible que no se ve, que no se aprecia es lo que merece darle más importancia y la ecología es uno de ellos. Interesante sería, que el Gobierno Estatal y Federal se pusiera las pilas para estos órganos [...] entonces si tú [gobierno municipal] tienes un presupuesto corriente que no hay

una partida para ecología, lo gastas en otras cosas, porque a veces lo ecológico, a veces la gente no te lo pide o no te lo exige, te pide más bien un bache que está afuera de su casa que lo arregles. (Informante 4)

Por otro lado, una frustración más que sobre el diseño de la JIRA, se liga a los procedimientos de una administración estatal (2012-2018) que buscaba someter y utilizar la plataforma, no entendiendo el rol de un gobierno colaborativo que implica ceder poder.

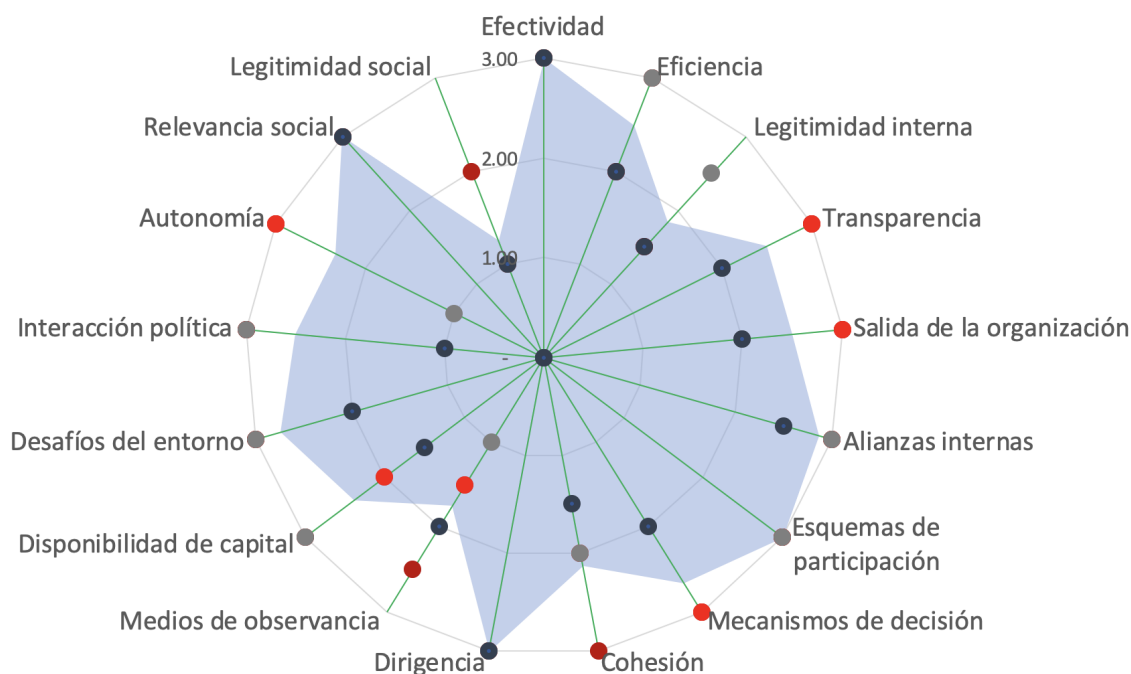
Yo creo que son un buen modelo, que están subutilizado y que realmente existe un potencial muy grande en este esquema de asociación de municipios, pero mientras exista esa mano negra y esas manipulaciones, difícilmente van a despegar las juntas. [...] mientras haya esa sumisión o ese conformismo de los equipos técnicos [...] pero si yo logro ser autosuficiente no te necesito. Pero nadie está dispuesto a sudarle la gota gorda para llegar a ser autosuficiente. O sea, es una chinga y es más cómodo esperar a que me des mi presupuesto. La posición de la junta es la misma que la de un productor campesino: “¿Qué me vas a dar? ¿Qué programa me traes?” (Informante 1)

Tabla 11. Datos para la configuración de JIRA

				Informante			
Eje	#	Criterio	Promedio	1	2	3	4
Eje 1. Desempeño funcional	1	Efectividad	3.00	3	3	3	3
	2	Eficiencia	3.00	3	3	3	3
Eje 2. Desempeño organizativo	3	Legitimidad interna	2.38	2.5	2.5	2	2.5
	4	Transparencia	2.88	3	2.5	3	3
	5	Salida de la organización	2.63	2.5	2.5	2.5	3
	6	Alianzas internas	2.75	2	3	3	3
	7	Esquemas de participación	1.50	1	2	2	1
	8	Mecanismos de decisión	2.50	1.5	3	2.5	3
	9	Cohesión	2.63	2.5	3	2	3
	10	Dirigencia	2.75	2.5	2.5	3	3
	11	Medios de observancia	1.88	1	2	2	2.5
Eje 3. Relación con el entorno	12	Disponibilidad de capital	2.50	2.5	2.5	2.5	2.5
	13	Desafíos del entorno/crisis	2.25	1.5	2	2.5	3
	14	Interacción política	2.88	3	3	2.5	3
	15	Autonomía	3.00	3	3	3	3
	16	Relevancia social	2.50	2.5	2.5	2	3
	17	Legitimidad social	2.50	2	3	2.5	2.5

6.2 Bosque La Primavera

Figura 14. Configuración de los 3 ejes de gobernanza de la OPD La Primavera



Eje 1. Desempeño práctico o funcional

El eje 1 mide el desempeño práctico o funcional a partir de los criterios de efectividad y de eficiencia. En este caso la efectividad del modelo de La Primavera es considerada de forma unánime como altamente efectiva por todos los informantes. Los objetivos de la institución son conocidos previamente por todos los informantes y existe una referencia permanente al Decreto de Creación del Organismo. Además asocian instrumentos de planeación a corto y mediano plazo, como el Plan Operativo Anual, los programas y subprogramas que se derivan del mismo y el Plan de Manejo del Área Natural Protegida (quinquenal, de nivel federal) y que se diseñan y validan participativamente para el cumplimiento de los objetivos en la Junta de Gobierno del Organismo.

Bosque de La Primavera, por supuesto cuenta con un Programa Operativo Anual donde intervienen los miembros e intervenimos los integrantes de la junta de gobierno, y aquí es fundamental particularmente pues, en la calificación y en la estructuración de la misma pues

en esta caso dependencias como la CONANP – Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas-, el propio OPD como Órgano Ejecutivo Rector de la propia Área y nosotros como miembros de la junta de gobierno, pues evidentemente también realizamos, supervisamos que su programa se elabore apegado a lineamientos y decreto de su propio programa de manejo y que sus objetivos estén y que sus objetivos estén encaminados a lo que establecen ambos instrumentos. (Informante 6)

El Plan Operativo Anual contiene indicadores de cumplimiento establecidos a nivel federal con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), existe un cumplimiento mayor al 90%.

Si bien el objetivo es de común entendimiento, y las respuestas contienen elementos sobre conservación, protección y manejo del bosque y de los servicios ambientales, no tanto así resulta el área de intervención que en algunos casos consideran que la actuación del organismo debería atender áreas de influencia y conectividad más allá del polígono del Área Natural Protegida.

Respecto a la eficiencia del uso recursos, no sólo económicos sino también humanos y materiales, Bosque La Primavera “es probablemente el Área Natural Protegida por metro cuadrado, por hectárea, con más recursos en Jalisco y probablemente compita con los que tengan más recurso a nivel nacional” (Informante 7). En 2017 contaba con un presupuesto autorizado por el Congreso de 19 millones de pesos, más de tres veces mayor al presupuesto para Sierra de Quila y casi cinco veces mayor al presupuesto de la JIRA. Se considera que es un recurso suficiente y estable. A nivel de capacidad operativa “Son muy eficientes en términos de persona, o sea por unidad productiva creo que son altamente eficientes, pero no son suficientes como grupo” (Informante 7) pero se identifican áreas de mejora en el recurso humano tanto cuantitativa, por la extensión tan grande que tiene el área, como cualitativamente “en términos futbolísticos si estás jugando en la “Premier League”, no puedes tener un equipo de segunda división porque entonces te va muy mal” (Informante 5). Coinciden que que son insuficientes por las brutales presiones que sufre al estar situada a las puertas de una gran Área Metropolitana (4.5 millones de habitantes), sobretodo es necesario fortalecer acciones de vigilancia ya que la frontera es porosa.

Eje 2. Desempeño organizativo

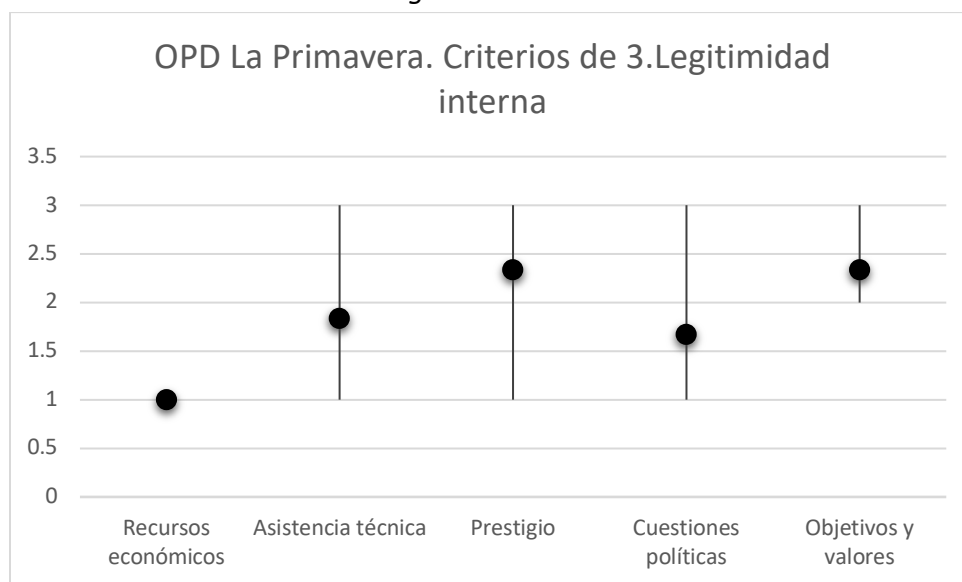
El eje 2 sobre el desempeño organizativo, contiene 10 criterios, que permiten observar la capacidad de la organización para tomar decisiones, resolver problemas, cooperar, etc.

La legitimidad interna supuso valorar las motivaciones de los integrantes para formar parte de la organización. En este caso, el prestigio y los objetivos y valores son los principales estímulos para involucrarse y formar parte del Organismo. Como lo menciona el Informante 7:

“yo no dudaría que una buena cantidad de funcionarios, o sea funcionarios Estatales, Federales, Municipales ambientales sí tienen un compromiso personal con el tema ambiental, sí tienen un compromiso ético no lo dudaría [...]hay una amplia dosis de muy buena fe en los que integran, no lo pensaría necesariamente de igual manera en el caso de Presidentes Municipales u otros actores que no son del sector, porque creo que si hay algo que distingue al sector ambiental en México es que tiene gente muy comprometida, y una prueba para mí definitiva es que tiene muy bajos financiamiento y muy pocos presupuestos y sin embargo resultados”

Al mismo tiempo, el análisis concluye que ningún integrante espera recibir recursos económicos del organismo, por lo que no se visualiza como una institución dispersora de recursos.

Figura 15. Valoración de los criterios de legitimidad interna de la OPD La Primavera



Los aspectos organizativos más débiles corresponden a:

Los **medios de observancia** en la aceptación y cumplimiento de las obligaciones que tienen los integrantes y que son establecidas por la asociación. En este sentido, la asociación no cuenta con mecanismos de recompensas y sanciones, se basa en un esquema colaborativo y de buena fe, establecida por un decreto de ley. Si bien los integrantes cumplen con sus obligaciones y participan en las sesiones de la Junta de Gobierno *“No habido una sola vez en que no podamos sesionar por falta de quórum, eso es importante porque habla del interés que hay para sesionar”* (Informante 5). Se vislumbra una preocupación compartida porque si bien asisten, participan y validan las decisiones en la Junta de Gobierno *“lo que pasa es que muchos se salen por la tangente y mandan a sus representantes.”* (Informante 7), incluso comenta el mismo informante *“Yo he oído quejas, de varios integrantes de la Junta de gobierno qué dicen que PROFEPA les manda casi al chofer, entonces no termina pasando nada con PROFEPA.”* Por lo que la calidad y compromiso de los integrantes se pone en duda. La recomendación es que mínimo asistan los Directores de Ecología y adicionalmente se sugiere que *“más que por sanción que fuera una cuestión de ética, de que la integración de la gente al proceso tendría que ser por un compromiso”* (Informante 7).

La **cohesión interna** de los integrantes parece ser una de las flaquezas. Mientras que los representantes del sector académico y sector social parece que están más cohesionados, no ocurre lo mismo con los funcionarios, particularmente los de los municipios. Tal como comenta el Informante 7:

Al Comité Ciudadano y Científicos sí, más o menos sí, creo que ellos toman en acuerdo todas sus decisiones y salen a hacer sus planteamientos a la Junta de Gobierno y a la opinión pública. Creo que el OPD es mucho más heterogéneo y creo que por ejemplo Tonalá, posiblemente no tenga el menor interés de participar en los debates.

Y es que a pesar de que existen ejemplos de colaboración intermunicipal, sin importar partidos políticos, en general se identifica poca cohesión entre los diferentes miembros de la Junta de Gobierno particularmente en tres aspectos:

- Visión a corto plazo de los representantes de los municipios *vis a vis* la visión de mediano plazo de la comunidad científica

Hay entes que por sus características tienen visiones, que así debe ser, visiones más de largo plazo, que no necesariamente son tan coincidentes con las visiones de corto plazo que tiene un municipio (Informante 5)

- El ámbito territorial: los municipios que tienen mayor territorio dentro del polígono de intervención, como Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga tienen mayor interés y cohesión que municipios que no cuentan con territorios dentro del área como Tonalá.

“me parece que ahí sigue siendo más el interés del ámbito territorial y el ámbito de las plataformas políticas; yo creo que los Municipios más interesados son Tlajomulco y Zapopan por obvias razones, Zapopan porque tiene mucha lana y porque tiene la mayor parte del Bosque, Tlajomulco porque está impulsando mucho la agenda ambiental que ningún Municipio a estado empujando y Gobierno del Estado por su responsabilidad sin duda” (Informante 7)

- El interés particular de los ejidos y pequeños propietarios, el valor especulativo vis a vis el interés público.

Si tú te vas al límite del polígono con Bugambillas, con el Palomar, fraccionamientos costosos, como Pinar de la Venta o Rancho Contento, brincas 1 metro la barda, el costo de metro cuadrado de bosque no protegido por el Decreto pues, en Bugambillas puede estar a 2mil, 3mil, 5 mil pesos. Dentro del polígono, por efecto del polígono, eso se reduce a prácticamente nada porque no tiene un valor especulativo y eso nos debería de demostrar lo que los propietarios, los ejidatarios originales debieron sacrificar respecto a su aparente derecho de aprovechar económicamente el Bosque. (Informante 7)

Por último, la **transparencia y rendición de cuentas** presentan una valoración media-alta. Se señalan fortalezas importantes ya que al tratarse de un organismo público rinden cuentas periódicamente a la Junta de Gobierno y adicionalmente a la Auditoría Superior del Estado de Jalisco y atienden las solicitudes de información que solicita la ciudadanía a través del portal de transparencia de Infomex Jalisco, a través de la Unidad de Transparencia del organismo.

Sin embargo, hay aspectos que algunos informantes señalan que se podrían mejorar como por ejemplo:

- Hacer públicas o abiertas las reuniones de la Junta de Gobierno. Incluso existen propuestas de que se hagan videograbaciones o streaming.

Hay una rendición de cuentas obligatoria para la Junta de Gobierno, que de hecho periódicamente se hace, no es o no son reuniones abiertas al público. [...]Yo se que a través de su página de internet suben como resúmenes de cómo está ejerciendo el dinero y todo eso. Pero yo tampoco me he enterado que se le hagan auditorias muy sistemáticas, como que ese procedimiento es todavía un poco precario, tal vez porque está muy basado en la confianza de que es una Institución, que para el tamaño del reto, no tiene tanto recurso y los utiliza de la forma más eficiente posible. (Informante 7)

- Mejorar la fluidez de la información entre la Junta de Gobierno y el Consejo ciudadano. Existe un eslabón débil entre la información que recibe el presidente del Consejo Ciudadano que asiste a la Junta de Gobierno y cómo éste la comunica al pleno del Consejo. Por lo que algunos representantes de la ciudadanía tienen la impresión de que podría mejorar la transparencia hacia la sociedad, incluso a través de la página web.

No invitan al Director de la Primavera a las juntas del Comité Ciudadano, las de a fuerza sí, porque él tiene que estar ahí, no estas otras no, no en el chat y cositas así. (Informante 8)

Creo que ahí habría que avanzar fuertemente en la transparencia más que hacia la Junta de Gobierno, que habría que preguntarle si realmente están satisfechos, hacia la sociedad, que esa página de internet se convirtiera en una pecera donde pudiéramos ver cómo se ejerce cada cosa, creo que tiene más posibilidades ahora, justamente porque ya tiene una personalidad Jurídica que le obliga y que le permite, que le permite y obliga, a dar más cuentas de cada centavo que usa. (Informante 7)

Incluso uno de los miembros de la Junta de Gobierno sugirió la creación de una contraloría social permanente como “un ente más arriba, que fuera una contraloría que nos auditara a todos los actores del Bosque de la Primavera, a todos, pero no gubernamental, sino generada por la misma sociedad que nos esté vigilando a todos. [...]que estuviera permanentemente ahí al pendiente del área, exigiendonos cuentas a todos” (Informante 6)

Por otro lado los aspectos mejor valorados de la organización son:

Los **esquemas de participación** ya que es el único caso del estudio que cuenta con dos plataformas de participación no gubernamental operando: el consejo ciudadano y el comité científico. Ambos tienen una silla, con voz y voto, en el máximo órgano de toma de decisiones que es la Junta de Gobierno. El diseño institucional da un espacio para “llevar la voz de la gente, literal, al seno de la Junta de Gobierno. [...] claro que es complicado que una persona o una silla,

le pueda dar voz a toda una zona Metropolitana evidentemente, pero, sin duda estoy convencido de que ellos tratan de ser lo más abiertos y plurales para llevar la voz de la gente.” (Informante 6) Por otro lado el Comité científico “es mucho más especializado, ahí particularmente están miembros de las universidades, concretamente de la UdeG y obviamente el carácter que ellos tienen es mucho más de crítica constructiva, de señalamiento respecto a aspectos técnicos, y entonces por supuesto que también sirve y por supuesto que también abona.” (Informante 6)

Sin duda ambas plataformas son identificadas como un gran avance en el diseño institucional para ir construyendo una sociedad más activa en la vida política, tal como señala el informante 7 “el Comité Científico y Comité Ciudadano, son fruto justamente de esta situación, de vamos regresando a la gente a que pueda entrar a los debates. [...]responden a nuestra realidad. Estamos en una ciudad con muy poca participación civil- ciudadana y son organismos que se han distinguido por participar y preocuparse por el Bosque de La Primavera, me parece que en ese sentido son legítimos.” Incluso en el Comité ciudadano se identifican como un canal de apoyo para el director cuando no pueda tocar algunos temas políticamente sensibles, tal como señala el informante 8 “Nosotros vamos a apoyar al Director del Bosque. Qué necesitas de nosotros? Mira...Tú, tu puesto quieras o no es político, porque lo pone el Gobierno, y hay cosas que tal vez tú tengas que contestar de manera política, pero nosotros podemos hablar por ti”, que también demuestra un alto grado de confianza entre algunos miembros del consejo ciudadano y el director del organismo.

Los aspectos a mejorar señalados en los esquemas de participación hacen mención a la falta de tiempo que tienen los representantes ciudadanos, que batallan entre sus obligaciones personales/profesionales y con las obligaciones que supone formar parte, de manera honorífica, en el consejo; tal como comenta el informante 8:

Antes iba a más reuniones, ahora voy a las que más bien a las formales, de repente a las mesas de trabajo, o voy si puedo, a veces es difícil. Pero voy cuando le veo algún sentido, por ejemplo cuando hicieron unas mesas de trabajo, [...]para ver en que podíamos frenar la geotermia, entonces ahí sí me interesó, sino pues... si no le veo futuro pues no voy.

Al mismo tiempo la toma de decisiones dentro de los esquemas de participación presentan aspectos valorados muy positivamente como las mesas de trabajo técnicas para argumentar

técnicamente temas, informar previamente y buscar consensos en plenaria, tal como comenta el informante 6:

Como cualquier organismo de este tipo es plural, insisto hay sector académico, sector social, hay gubernamental y dentro de lo gubernamental hay Municipio, hay Federación hay Estado, entonces, no siempre es fácil que todo sea consenso. Lo que sí le reconozco al Director de Bosque La Primavera que trata que la mayoría de decisiones sea consenso y que sin duda en todas, todos estemos informados.

Y otros aspectos a mejorar como, la elección de representantes del consejo ciudadano que se hizo sin información previa, sin conocerse lo suficiente entre ellos y que más bien se vota por la persona que muestra interés y proactividad por tomar el puesto de presidente, tal como comenta el informante 8:

Pues es que ni nos conocíamos, y pues que quién quiere? Ah pos yo! Ah está bien entonces es ella.

La **dirigencia del Organismo** está valorada muy positivamente y coincide con el Director de Bosque La Primavera que es identificado como el líder. Los informantes valoran los principales rasgos de un buen líder básicamente en tres ámbitos:

- Conocimientos técnicos: formación académica sólida y del área, incluyendo historia y dinámicas sociales y naturales.
- Atributos de diálogo, sensibilidad y buen trato con la gente, buscando la creación de espacios de confianza y certidumbre, credibilidad en la institución, detonar procesos colaborativos.
- Abierto a la crítica y la opinión.

Lo resume muy bien el informante número 7 cuando comenta que el Director debe tener “una sensibilidad que lo haga asumirse como un eslabón esencial para que tenga éxito la gestión del Bosque, me parece que no basta pues la frialdad de lo técnico sino que se requiere también un compromiso entero y de tiempo completo” El papel del Director no es fácil en el contexto del Bosque La Primavera “Es igual de difícil cuidar el Bosque que gobernar” (Informante 8), o como comenta el informante 7 “este es uno de los puestos más importantes de la ciudad, el OPD de La

Primavera tendría que ser uno de los cargos más importantes de la ciudad, el que llega ahí tendría que ser no un funcionario oscuro[...], justamente eso es lo que nos falta, escalar en el caso de La Primavera”.

En este sentido, se reconoce que en el nuevo esquema de la organización han mejorado las atribuciones, tal como comenta el informante 7:

Creo que la gran diferencia es que ahora es más sólido en términos de actos de autoridad, un ejemplo que yo tengo muy presente es que los Directores anteriores del Bosque, se quejaban de que ellos por ejemplo, veían alguna anomalía en el interior del Bosque, y si no llegaban PROFEPA no valía de nada el testimonio del director.

Así como, el papel que juega el director como brazo técnico de la Junta de Gobierno y el responsable a tiempo completo de operar las decisiones de los miembros que toman las decisiones. Además que es sometido a una evaluación de desempeño cada año, lo que implica que existe la posibilidad de revocarlo de su cargo si no cumple con sus obligaciones.

Por la naturaleza del puesto los informantes reconocen que tiene autonomía en la toma de decisiones, ya que se decía a tiempo completo a la gestión del área natural, y ponen de manifiesto relaciones de confianza con él; siempre en el marco del reglamento ya que toca base y consensua con la Junta de Gobierno las decisiones más importantes.

Sin duda, este nuevo marco institucional y de certidumbre jurídica así como mecanismo de evaluación desempeño del director ha ayudado a evitar lo que ocurría en el modelo anterior, que se personalizara cualquier crisis con el director del área natural protegida y se responsabilizara a una persona concluyendo en su despido. Tal como recuerda el informante 8:

Le terminó costando el puesto [...], terminó viviendo las contradicciones de no tener un entorno jurídico sólido y terminó también siendo sacrificado; a él lo quisieron acusar de negligencia por el incendio del 2012, el está siguiendo un procedimiento porque la PGR lo acusó penalmente por su responsabilidad, imagínate el Director del Bosque responsabilizado por el incendio del 2012, el no ha podido resolver todavía ese asunto y déjame decirte el Gobierno del Estado lo dejó solo, porque el Gobierno del Estado aprovechó la coyuntura para cortarle la cabeza y llevar a un nuevo proceso, porque así es la política, y lo dejaron solo, claro! Qué le pasó a Mayorga y qué le pasó a Gámez, lo que pasa cuando se personaliza tanto

la gestión de un territorio protegido y que Gámez se convierte en La Primavera o Mayorga se convierte en La Primavera, entras en conflicto con todos los actores: se desgastó.

La evidencia de que el modelo fortalece la figura del director es que desde el año 2013, que se creó y nombró al nuevo director, después de un concurso público a nivel nacional, a pesar de tener incendios y situaciones complicadas no se ha destituido.

Se identifican **alianzas internas** de varios tipos, principalmente políticas y personales. Al momento de las entrevistas, año 2017, se identifican posicionamientos afines de Tlajomulco, Zapopan y Tlaquepaque (todos de Movimiento Ciudadano) ante el tema de la geotermia y poco posicionamiento por parte del gobierno del Estado, que en ese momento era priista, por lo que se puede identificar como una plataforma para ejercer presión en la agenda política. También existen cuestiones personales entre miembros del consejo ciudadano y el director del organismo.

Eje 3. Relación con el entorno

En el eje 3 se valoran aspectos que quedan fuera de la organización pero que impactan en su quehacer, inputs y outputs así como la forma de afrontar crisis. En este caso la disponibilidad de capital, a pesar de tratarse de un área natural protegida federal, el organismo recibe la totalidad de su recurso del Gobierno del Estado Jalisco. Y aunque se reciben fondos federales para la ejecución de recursos por parte de la Comisión Nacional de áreas Naturales Protegidas y la Comisión Nacional Forestal, estos no abonan a la operación del mecanismo de gobernanza y se traducen exclusivamente en proyectos en campo dirigidos directamente a ejidos y pequeños propietarios. Los retos que afronta el Organismo Público Descentralizado Bosque La Primavera respecto a la disponibilidad de capital es hacer obligatoria una asignación presupuestal mínima, tal y como comenta el informante 7:

Buscar legislativamente hacer obligatoria la asignación mínima presupuestal desde el Estado para el bosque , y en general para las Áreas Protegidas, sigue muy sujeto a la voluntad del gobernante en turno y a las prioridades que fijan, hay que reconocer que esta administración, aunque yo creo que el Gobierno del Estado falló en muchas propuestas de largo aliento que pudo haber dado, hay que reconocer que sí, en términos presupuestales no decreció nunca el presupuesto, sino que incluso lo ha acrecentado, pero qué va a pasar si

llega otro gobernador con otro tipo de ideas? La tendencia es a la alza, porque yo veo que la realidad política los va a obligar, sobretodo a La Primavera y volvemos a lo mismo, esto es muy injusto para la naturaleza de Jalisco que es muy rica y variada, “La Primavera” tiene una lupa que no tienen las demás Áreas Naturales Protegidas [...]Va a ser un escándalo si bajan un peso presupuestal, entonces va a ser por razones políticas no por amor al arte.

Y el segundo gran reto es buscar diversificar fuentes de financiamiento, con proyectos y fondos internacionales, de investigación, cooperación, donaciones, esquemas de compensación ambiental con privados, etc.

Las principales crisis identificadas en el Bosque La Primavera se relaciona con los incendios forestales masivos (años 1998, 2005, 2012), el proyecto de la geotermia y los amparos de los ejidos (2007). Desde la creación del nuevo modelo de no ha habido crisis importantes a la fecha, quizás la contratación del director y el presupuesto. Se vislumbran como decisiones importantes futuras la geotermia de la CFE y corredores de fauna. Con el tiempo se han trabajado en elementos que ayudan a enfrentar de mejor manera las crisis como por ejemplo el protocolo para atención de incendios, las evaluaciones de desempeño para no convertir a los directores en chivos expiatorios, y espacios de confianza y relación cercana del Director con los ejidos, etc.

La relevancia social *vis a vis* la legitimidad social, como una paradoja ya que por un lado “tiene una presencia política e Institucional muy relevante. La Primavera es un imaginario político importante para la ciudad de Guadalajara como lo es el Lago de Chapala, a un tapatío dile el lago de Chapala se contaminó o el Bosque La Primavera se acabó, y brinca el tapatío! Y si le dices Sierra de Manantlán, o le dices lagunas de la Costa o Norte de Jalisco y no se lo imaginan! Aunque puedan ser más ricos o no en términos de biodiversidad, esa es una gran potencia, [Bosque La Primavera] es un Área Protegida que está ubicada en la puerta de una ciudad de 4.5 millones de habitantes y entonces políticamente simboliza mucho.” (informante 7) porque como dice el informante 8 “Esta ciudad no podría ser, simplemente no podría ser Guadalajara sin el Bosque”. Existe un reconocimiento de la relevancia social que supone el bosque para la gran ciudad de Guadalajara y su zona metropolitana, y es valorada de manera muy alta. Sin embargo, la legitimidad social de la organización obtiene una valoración muy baja y es que prácticamente

todos los informantes coinciden en que la ciudadanía prácticamente desconoce la asociación, como comenta el informante 6:

Poco, realmente poco, porque no valoras lo que no conoces, y yo creo que es muy poca la gente que sabe que existe un OPD. Es más, yo creo que la gente piensa que en su gran mayoría quien lo atiende es Zapopan, no tanto el OPD, entonces yo creo que más bien ahí ha faltado un esquema de comunicación de lo que se hace, lo que se realiza, lo que se invierte, ahí creo que hay una tarea pendiente, por lo tanto la gente no puede valorar lo que no conoce.

Es un reto transitar hacia una mayor participación ciudadana, a través de una campaña permanente de comunicación (medios de comunicación tradicionales, redes de distribución en información a través de boletines, encuestas, diseños atractivos, grandes directorios, etc.) para trasladar conocimiento científico a la población de la Guadalajara como escuela de alfabetización ambiental, que conozcan cómo Guadalajara vive del bosque y que sirva para la toma de decisiones integrando a la gente en la toma de decisiones y grandes debates. Como comenta el informante 7: “Visibilizarse más allá de lo sensacionalista, dramático y de lo amarillista. O sea que sea parte de, que sea un actor cotidiano eso nos falta, y entender que estamos aquí porque el Bosque de la primavera está ahí, eso es lo que nos hace falta.”

Valoración global de la experiencia

Es un modelo inédito a nivel nacional, todavía se está experimentando hay mucho que mejorar y aprender. Puede ser replicable a otras ANP, tal como comenta el informante 5:

Este nuevo modelo que es una cosa verdaderamente sui generis, no existe un modelo igual en el país para las áreas protegidas, es único e inédito y que de alguna forma es un modelo por supuesto muy joven y que está a prueba, y que está funcionando bien, dando resultado y tiene un sinfín de áreas de oportunidad sin duda, pero se pensó en un modelo institucional digamos, que tuviera una plataforma de gobernanza participativa, en donde estuvieran sentados actores de los diferentes niveles de Gobierno y otros actores claves que pudieran incidir en esta plataforma para la atención de los problemas que encara La Primavera.

Permite generar un modelo nuevo de gobernanza a la puerta de una gran ciudad es un desafío que no tiene ninguna otra ANP, ya que cuenta con las mejores y también con las peores condiciones políticas posibles.

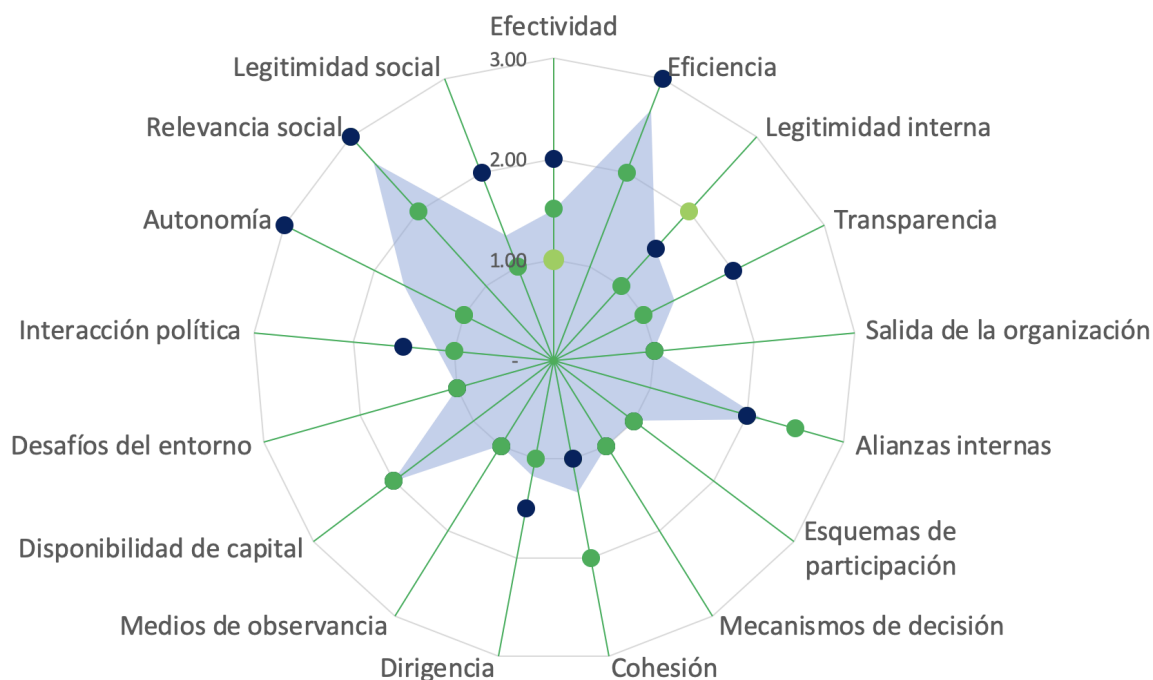
La Primavera en comparación con las áreas protegidas del resto del país, es un laboratorio de conservación a la puerta de una megaciudad y generar un modelo nuevo de gobernanza con una ciudad del tamaño de Guadalajara es un desafío que no tiene ninguna otra Área Protegida, entonces me parece que es excepcionalmente interesante, porque esto que se logra en “La Primavera”, se puede trasladar a otro tipo de experiencia, porque tenemos las mejores condiciones políticas posibles y las peores, una sociedad despolitizada, una sociedad que no entiende cómo ocurre y cómo se da el milagro de los servicios ambientales, el milagro del aire, el milagro del agua, el milagro del suelo, y una sociedad que sin embargo tiene una relación pasional, intermitente pero pasional con el Bosque , me parece que es un área de oportunidades excepcionales para generar Incluso un modelo político democrático. (Informante 7)

Tabla 12 Datos de configuración OPD La Primavera

Eje	#	Criterio	Promedio	I-5	I-6	I-7	I-8
Eje 1. Desempeño funcional	1	Efectividad	3.00	3	3	3	3
	2	Eficiencia	2.50	3	2	3	2
Eje 2. Desempeño organizativo	3	Legitimidad interna	1.83	.	1.5	2.5	1.5
	4.1	Recursos económicos	1.00	.	1	1	1
	4.2	Asistencia técnica	1.83	.	1	3	1.5
	4.3	Prestigio	2.33	.	3	3	1
	4.4	Cuestiones políticas	1.67	.	1	3	1
	4.5	Objetivos y valores	2.33	.	3	2	2
	4	Transparencia	2.50	3	3	2	2
	5	Salida de la organización	2.50	3	3	2	2
	6	Alianzas internas	2.88	3	3	3	2.5
	7	Esquemas de participación	3.00	3	3	3	.
	8	Mecanismos de decisión	2.67	3	3	.	2
	9	Cohesión	2.13	3	2	2	1.5
	10	Dirigencia	3.00	3	3	3	3
	11	Medios de observancia	1.75	2.5	1.5	1	2
Eje 3. Relación con el entorno	12	Disponibilidad de capital	2.38	3	2	3	1.5
	13	Desafíos del entorno	2.75	3	3	3	2
	14	Interacción política	2.50	3	3	3	1
	15	Autonomía	2.33	3	3	1	.
	16	Relevancia social	3.00	3	3	3	3
	17	Legitimidad social	1.25	2	1	1	1

6.3 Asociación para la Conservación de los Ecosistemas y el Manejo Sustentable de la Sierra de Quila A.C.

Figura 16. Configuración de los 3 ejes de gobernanza de la Asociación para la Conservación de los Ecosistemas y el Manejo Sustentable de la Sierra de Quila A.C.



Eje 1. Desempeño práctico o funcional

Un buen desempeño implica resultados apreciables a partir de objetivos previamente establecidos, en este caso la efectividad del modelo de Sierra de Quila tiene una calificación baja. Existe una acta constitutiva que describe que el objetivo de la asociación civil es llevar a cabo la administración y manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Sierra de Quila sin embargo todos los informantes señalan, de alguna manera, que el objetivo de la asociación civil es la colaboración es única y exclusivamente para administrar un recurso que está etiquetado en el Programa Operativo Anual que ese lo elaboramos nosotros, o sea, con esto quiero decir que, ellos no tiene la atribución de qué hacer con el recurso que se destina para “Sierra de Quila”,

quien elabora el POA , es la Secretaría [de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial]”(Informante 9). Incluso el informante 11 señala:

La Asociación Civil es para coadyuvar con Gobierno del Estado en la aplicación del recurso económico principalmente. Porque en los esquemas de Gobierno del Estado, la política es el no engrosar las nóminas del personal que labora en Gobierno del Estado, y un objetivo primordial es: Convenir con una Asociación Civil, precisamente para que la Asociación Civil contrate su personal y esté bajo su administración, dentro del recurso que se transfiere, de ahí se paga al personal, pero por parte de la Asociación. Es un dinero de Gobierno de Estado pero que lo aplica la Asociación Civil.

Existe un Programa Operativo Anual, pero no existe un Plan de Manejo del Área Natural Protegida, ni ningún otro instrumento de planeación o manejo a mediano o largo plazo.

Sin embargo, sobre la eficiencia existe una valoración media-alta y es que se reconoce una plantilla de personal estable todo el año y con mucha experiencia pero con poca capacidad técnica, incluso se manifiesta un problema de la asociación sobre engrosar nómina con personal no suficientemente calificado.

Contamos con 37 personas, la mayoría gente de campo, gente operativa. Aquí prácticamente solo hay 8 personas aquí en la oficina. [...] somos responsables de los programas y tenemos que andar al pendiente de toda la gente, el resto son brigadas que atiende los asuntos de sanidad, de restauración, incendios, de vigilancia forestal principalmente en esos rubros La mayoría de la gente ya tiene mucha experiencia, he detectado que nos faltan algunos operadores de programa, poquito con mayor nivel de estudios. El asunto es que, cuando llego me encuentro que hay operadores de programa, con todo respeto lo digo, que tienen secundaria, y yo desearía que tuvieran otro nivel de estudio. (Informante 11)

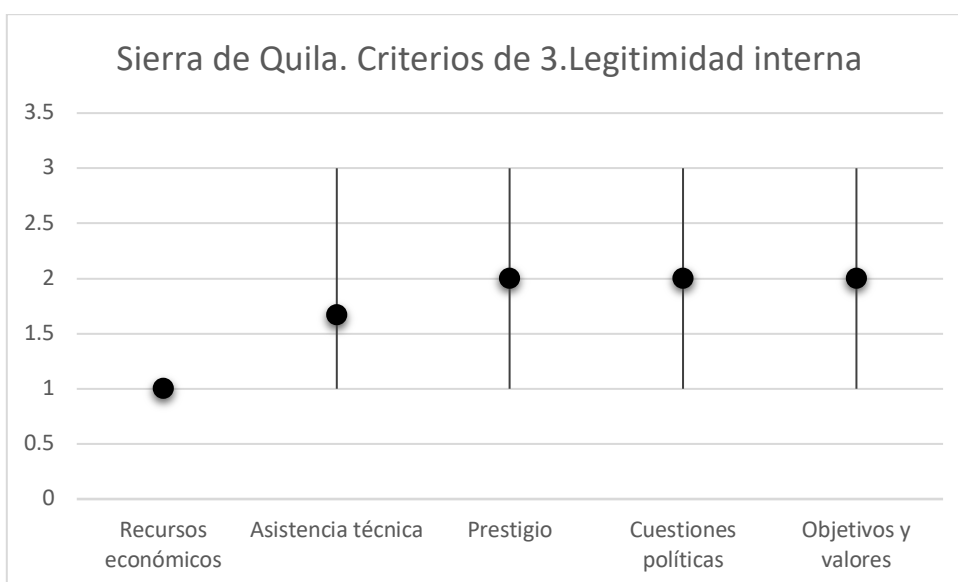
La nómina del personal operativo es muy alta, según el informante 11 “esto se lleva el 75% de recurso en pura nómina por lo que implica la seguridad social y todo eso; entonces en el ámbito operativo del personal de brigadas estamos muy bien, en el liderazgo de cada uno de los programas, hay alguno o dos que nos hace falta algunas personas con mayor capacidad técnica”

Eje 2. Desempeño organizativo

Para valorar la legitimidad de los miembros para formar parte de la organización se preguntaron sobre cinco aspectos que les aporta: recursos económicos, apoyo técnico especializado, prestigio, cuestiones políticas y por sus valores y objetivos.

En este caso sólo dos informantes respondieron a todas las opciones y un informante sólo aportó información para dos aspectos, por el tamaño de la muestra se observan varias inconsistencias. Ninguno de ellos considera que obtener recursos económicos sea una motivación, sobre la asistencia técnica existe una valoración media-baja, aunque la presencia de grupos de prestadores de servicios técnicos profesionales forestales puede transfigurar esta percepción, tal como comenta el informante 9: “Muy de acuerdo!, Si... No hay intermedios verdad? [...] porque realmente no sucede tanto, saben los Presidentes que cuentan con personal para alguna necesidad o algún apoyo, entonces digamos que es una ventaja que ellos ven.”

Figura 17. Valoración de los criterios de legitimidad interna de la Asociación para la Conservación de los Ecosistemas y el Manejo Sustentable de la Sierra de Quila A.C.



Sobre el prestigio, cuestiones políticas y objetivos/valores los dos informantes que respondieron tienen respuestas totalmente opuestas, es decir donde uno valoraba un aspecto a

la baja el otro la valoraba baja y viceversa; en este caso se necesitaría ampliar la muestra para afinar la valoración de las motivaciones, ya que el promedio da una valoración media.

En general este modelo asociativo presenta múltiples debilidades, ninguno de los criterios valorados tiene una puntuación alta o media-alta. De los aspectos más críticos tienen que ver con los esquemas de participación y mecanismos de decisión. En este sentido, la creación de la asociación civil, mejora el esquema asociativo anterior, ya que incluye a representantes de ejidos, comunidades indígenas, técnicos forestales y no como anteriormente funcionaba que era a título personal. Al momento de este estudio, la asociación tenía menos de un año de creación por lo que la información de los actores clave se entremezcla con su experiencia con el antiguo esquema, el Comité Regional.

Sí, por decir, yo como Presidente, entraba mi síndico, mi secretario general y yo entrábamos y ya quedábamos. Entonces se iba creciendo, se iba creciendo, entonces estamos hablando que eran puras figuras políticas, puros expresidentes, entonces imagínate para poner de acuerdo a, si tu quieres entre todos a 40 expresidentes, o sea, era más grilla que trabajo, pura grilla [...] Ahora se acabó tu función [de presidente municipal] te vas, y ocupa tu lugar el que entre. Para que siempre sean los mismos espacios, porque es más fácil decidir entre 12-15 personas... Puedes manejarlo tú como representación de la ciudadanía a los presidentes municipales, que son electos por voto. (Informante 10)

Efectivamente la nueva figura asociativa mejora la representación, que deja de ser a título personal e incluye a dueños y poseedores de la tierra, como representantes de ejidos y comunidades.

Se termina este proceso de Comité, por falta de funcionalidad e inicia esta nueva era con la Asociación Civil donde ya se integra aparte los Ejidos". (Informante 11)

Por la reciente creación de la nueva figura asociativa, al momento de las entrevistas no contaba con un reglamento interno, procedimientos ni existía claridad sobre las plataformas de participación o grupos de trabajo específicos donde poder integrar a otros actores relevantes como por ejemplo la academia.

Estamos en proceso de integrarlo, donde participe, precisamente para quitar la plataforma de apoyo, un Consejo Técnico y un consejo de manejo territorial, esas son las dos plataformas que nos hace falta constituir. (Informante 11)

En los estatutos de la Asociación se nombran pero no dicen de qué manera, o sea, está establecido o no si se trabajo o no, no se tiene, el detalle de las reglas de cómo conformar o constituir esas plataformas.[...] No están conformadas. (Informante 9)

Se deben de ver como Asociación Civil, se deben de ver como que los representantes de otras instituciones y se deben de ver en ese sentido, como formales y deben de tener todos los manuales de operación, de cómo se debe de convocar?, en qué tiempo?, qué informes?, cuales son las minutas?, etc. Ha costado trabajo, porque se ha hecho de manera como muy informal, así como “los convoco por teléfono y ya” y eso ha fallado y me parece muy poco transparente y muy delicado. (Informante 9)

Para la toma de decisiones se identifica poco cabildeo, comunicación y liderazgo por parte de la organización, este vacío hace que la toma de decisiones en plenaria este muy polarizada y polémica, sobre todo entre los presidentes municipales y los ejidos y comunidades. Las principales alianzas que se observan son gobierno municipal-gobierno estatal vs comunidades y ejidos-técnicos forestales.

Habiendo comunicación hay acuerdos, habiendo acuerdos puedes hacer trabajo, trabajando se van a ver los resultados. No hay comunicación, va haber distorsión de lo que piensan allá con lo que se piensa acá. Y vamos a jalar cada quien por su caminito, por lo único que uno cree que está bien (Informante 10)

Los Ayuntamientos siempre van como en: “Sí, está bien, lo que defina Gobierno del Estado”, pero ya los Ejidos y las Comunidades no, ellos tienen otro punto de vista, como que son más celosos con que se les ponga un Decreto, de hecho desde el Decreto han estado diciendo “Y porque nos pusieron un Decreto, también comemos, también ocupamos maderas, también necesitamos de los recursos naturales”... Si ponen y establecen sus posturas claramente. (Informante 11)

Esta bipolaridad es aprovechada por otro actor clave, los técnicos forestales, que tienen también un espacio en la Asociación civil y que sí realizan un cabildeo entre los ejidos y comunidades. Algunos informantes consideran que juegan un papel ventajoso a su favor, tal como menciona el informante 9:

Hay una mano que mece la cuna detrás de la mesa, y que los Ayuntamientos están siendo de bajo perfil, que los Ejidos o algunos tienen algún otro interés no del Ejido, sino de un tema

más forestal o de otra índole, lo dejan de manifiesto clarísimo en una decisión de una Asamblea. [...] a través de los Ejidos pero a través de personas que han estado liderando los Ejidos pero vinculados a un tema de aprovechamiento forestal, es decir, la mano que mece la cuna son los técnicos, los que están para un tema de aprovechamiento forestal.

La falta de reglas y procedimientos apuntala la baja calificación del criterio de medios de observancia y es que ante esta situación no hay manera de aplicar mecanismos de recompensas o sanciones. Por lo tanto la salida de la organización no tiene implicaciones y resulta fácil para los miembros no acatar o firmar, ya que no hay implicaciones.

La transparencia y rendición de cuentas, sin duda es un aspecto con muchas oportunidades de mejora. Y es que los roles de la Asociación civil, como encargado de la administración de los recursos económicos, y el rol del personal de Gobierno del Estado como responsable técnico y operativo, están al momento del estudio tan poco vinculados que incluso los informes se realizan y reportan por separado.

Son dos informes: El financiero por parte de la AC, y el informe técnico que elabora el personal de Gobierno del Estado. Entonces, son dos cosas diferentes. El informe financiero hay una auditoría y en el informe técnico, pues hay revisiones periódicas por parte de oficinas centrales hacia el personal del área. (Informante 11)

Incluso dificultades procedimentales en la entrega de los informes, que evidencian poca coordinación técnica y administrativa:

Igual se podría ser un solo informe integrado con las 2 partes, a lo mejor, en lo posterior así lo podríamos hacer. [...] Yo no me puedo meter por oficialía de partes porque soy de la misma Dependencia, pero ellos sí tienen que ingresar por oficialía de partes. Como que por eso a veces los separamos. Y luego de repente yo soy medio rápido para hacer los informes, y ellos apenas entregaron. (Informante 11)

Los liderazgos y la dirigencia de la asociación son aspectos totalmente desdibujados, en general no identifican un dirigente claramente y cada informante identificó un líder diferente, desde el Director del Área Natural Protegida, el representante de ejidos que actualmente es el presidente de la asociación civil, el presidente de Tecolotlán que es el municipio con mayor superficie en el área natural y tiene mucha participación e incluso se identificaron liderazgos

fuera de la organización que permea al interior, como por ejemplo algunos técnicos forestales o ex presidentes municipales con mucho peso histórico en la región.

Ahorita no te podría yo manejar un líder [...] Bueno, como responsable directo, ahorita todos identifican en Sierra de Quila al Director del Área Natural Protegida, porque él fungió por muchos años (Informante 10)

Dentro de la nueva Asociación Civil no hay ningún liderazgo, hay un Presidente. Una cosa es que haya un Presidente y otra cosa es que sea líder. [...] Bueno, los liderazgos están afuera pero permea hacia la parte de los aprovechamientos forestales. Entonces ellos son los que están moviendo a la gente, esos son realmente los verdaderos liderazgos, y esos mismos liderazgos son los que están diciendo “No inviten a la Secretaria! Tú tomas estas decisiones, tu estas otras, y etc. (Informante 9)

Que pudiera sin estar en un puesto en general ,yo creo que el Presidente Municipal de Tecu. Tiene muy buenos conceptos, es el que regula y porque cacha muy rápido todos los rollos, todas las propuestas, todo. Es mediador, es muy puntual en sus opiniones. (Informante 11)

Eje 3. Relación con el entorno

El capital del que dispone la asociación civil proviene en su totalidad del Gobierno del Estado, y en su mayoría, más del 75% de los recursos económicos, se utilizan en la nómina del personal particularmente las brigadas de campo. La dependencia directa con el Gobierno del Estado, en ocasiones, pone en dificultades a la asociación civil que recibe el recurso con retrasos y se le dificulta el pago de jornales a los brigadistas.

Si han sido estables hasta el momento; si ha habido problema en el momento que a veces se tardan o se retrasan en llegar, y a los trabajadores se les queda debiendo hasta por 3 meses, y eso es lo que nosotros no queremos: Queremos tener más recurso para tener un colchoncito, y que no falte el pago de ellos. (Informante 10)

Todos reconocen que es necesario impulsar una estrategia para la captación de otros fondos y financiar otros proyectos pero no ven claridad de que eso vaya a ocurrir, principalmente por limitaciones técnicas y porque no se asumen como una figura de asociación civil. Tampoco existe colaboración de los ayuntamientos para aportar en especies.

No se percibe riesgo de perder o disminuir el presupuesto, ya que es un presupuesto histórico que se ha ejercido por muchos años. Además existe la confianza de aumentar el presupuesto demostrando mejores resultados y mayor organización.

No creo, no la verdad que no [a la falta de presupuesto ante el cambio de administración estatal]. Creo que a lo mejor hasta puede favorecer porque nunca nos han castigado con menos, al contrario, si llega un nuevo, y le hacemos un planteamiento nuevo con propuestas nuevas incrementando el recurso, pudiera favorecernos más.[...] ya ha habido incremento al Volcán [Parque Nacional Nevado de Colima], ha habido incremento en La Primavera y nomas en Tecolotlán no, pero no se había dado por la desorganización. Por eso no podía bajar más recurso, entonces, considera que si hay un cambio y presentamos ya una nueva organización, un trabajo más completo, siento que pudiera crecer poquito más el presupuesto; porque ya creció en otros lugares (Informante 10)

La interacción política presenta disfuncionalidades principalmente con la relación con las dependencias federales, como la SEMARNAT, que autoriza aprovechamientos forestales en áreas que contaban con una opinión negativa por parte de los actores locales de Sierra de Quila.

Aunque somos responsables del área ANP, hay asuntos que luego no regulamos nosotros, te habló por ejemplo, de que 4 Ejidos de los 8, tienen permiso de aprovechamiento forestal, emitido por la Secretaría del Medio Ambiente, por la SEMARNAT y que hemos emitido nosotros nuestra opinión ante el COEFis, el Consejo Estatal Forestal, casi de todo de manera negativa. Y sabes cuándo nos han hecho caso? NUNCA, no nos han hecho mucho caso nunca. (Informante 11)

Y al mismo tiempo, algunos informantes resaltan el papel de gestión de presupuesto para el área a través de figuras políticas, como diputados. “hay la posibilidad de que llegue 1 millón o 1.5 millones más, de una gestión de diputada o algunos diputados, que se dijo que sí, pero todavía no hay nada... Yo ahora que estoy en funciones de este tipo” (Informante 10)

Como en otros casos, existe un choque entre la relevancia social y la legitimidad social de la organización. Por un lado, el área natural protegida Sierra de Quila, como capital natural se reconoce como fundamental en la región.

Tecolotlán no sería Tecolotlán, si no hubiera “Sierra”, o sea, no hubiera ese crecimiento en Tecolotlán, si no existiera “Sierra de Quila”, porque gracias a “Sierra de Quila”, es que Tecolotlán ha ido creciendo, [...], entonces imagínate si no tuviéramos esas riquezas de lo que

es Sierra de Quila, yo pienso que Tecolotlán se hubiera quedado en un pequeño pueblito... y ha estado creciendo bastante en base a la Sierra (Informante 10)

Reconocen en términos generales el valor e importancia del área, y un valor importantísimo que ellos ven es el tema del agua, creo que es el más importante, y lo ven también porque es un espacio de recreación para ellos y celebraciones, etc. (Informante 9)

Sin embargo la sociedad, los actores del entorno, no reconocen lo suficiente la asociación. A la fecha no existe un portal, página web o medio electrónico con la información necesaria de la asociación civil.

Mucha gente sí tiene identificado que existe, pero no identifica cuáles son sus atribuciones y los trabajos. No, no le queda claro a la gente, la gente no se involucra mucho en eso, son pocos los que saben sobre el tema. A lo mejor un poco más de información, por decir ahorita con las redes sociales ya es mucho pero entre todos hay que empezar a darle más auge a eso y todo ese tema (Informante 10)

Y mientras que algunas actividades culturales visibilizan las acciones que se realizan en el área, no existe un posicionamiento y reconocimiento de la asociación en la sociedad.

Lo que hacen son actividades culturales entonces los visibles son el equipo técnico, pero como una actividad social como Asociación Civil con posicionamiento no existe (Informante 9)

Nos valoran bien, en general porque ellos desconocen si es una AC o si es Gobierno del Estado, pero en general, le invertimos mucho a la atención de visita pública aparte.[...] es más la gente no sabe si hay comité o Asociación, es parte de lo que tenemos que difundir, se está trabajando con una AC, por eso va haber una restructuración de todo equipo humano aquí, para mejorar esto, junto con la página de internet, Facebook. (Informante 11)

Valoración global de la experiencia

En este caso particular, las principales reflexiones finales de los entrevistados giran entorno a que la figura de asociación civil parece ser un modelo de gestión intermunicipal de los recursos naturales que teóricamente pudiera ser adecuado, sin embargo la operatividad y el contexto histórico están dificultando la apropiación del modelo, por lo que los protagonistas de la asociación no se visualizan como tal. Parece que la nueva asociación sólo es un intento de arreglar los vacíos del anterior comité sin que exista un rediseño ni apropiación de fondo del modelo.

Me parece que ese mismo diseño bien pensado o reflexionado por ellos mismos, puede dar mucho más allá de su entorno inmediato que es el Área Protegida, que pudiera pensar no solamente como en una línea que pudiera ser coadyuvar con Gobierno del Estado para el Área Natural Protegida de “Sierra de Quila”, sino tener más líneas de trabajo, porque ya está la plataforma. (Informante 9)

Falta una reflexión e introspección del modelo por parte de los asociados para potencializar el alcance que pudieran tener y las funciones que se espera de ellos; sin duda que el impulso y protagonismo que en su momento tuvo el Gobierno del Estado para la creación de esta figura asociativa no ayuda y llega a distorsionar su esencia.

Adicionalmente, ante la fragilidad del modelo el papel que están jugando las dependencias gubernamentales, principalmente las federales, es insuficiente y perturba las decisiones internas de la zona. Por lo que como símbolo de identidad y responsabilidad pertenecer a la región y estar a cargo del área son atributos que parecen hacer justicia a un modelo que no ha sido asumido totalmente en la región y que ha sido impulsado por funcionarios.

Directores con todo respeto, no sentían la camiseta, no eran de aquí, eso hace la diferencia, el día que salga, saldré con la frente en alto, que sea injusticia o no, yo hice mi función a todo lo que da, con todo el acelerador, a veces me siento cansado pero me incentiva tener bien el área, y me da mucho coraje las injusticias. (Informante 11)

Tabla 13 Datos de configuración de la Asociación para la Conservación de los Ecosistemas y el Manejo Sustentable de la Sierra de Quila A.C.

Eje	#	Criterio	Promedio	I-9	I-10	I-11
Eje 1. Desempeño funcional	1	Efectividad	1.50	1	2	1.5
	2	Eficiencia	2.67	3	3	2
Eje 2. Desempeño organizativo	3	Legitimidad interna	1.50	2	1.5	1
	4.1	Recursos económicos	1.00	1	1	1
	4.2	Asistencia técnica	1.67	3	1	1
	4.3	Prestigio	2.00	3	1	.
	4.4	Cuestiones políticas	2.00	3	1	.
	4.5	Objetivos y valores	2.00	1	3	.
	4	Transparencia	1.33	1	2	1
	5	Salida de la organización	1.00	1	1	1
	6	Alianzas internas	2.17	2	2	2.5
	7	Esquemas de participación	1.00	1	1	1
	8	Mecanismos de decisión	1.00	1	1	1
	9	Cohesión	1.33	1	1	2
	10	Dirigencia	1.17	1	1.5	1
	11	Medios de observancia	1.00	1	1	1
Eje 3. Relación con el entorno	12	Disponibilidad de capital	2.00	2	2	2
	13	Desafíos del entorno	1.00	1	1	1
	14	Interacción política	1.17	1	1.5	1
	15	Autonomía	1.67	1	3	1
	16	Relevancia social	2.67	3	3	2
	17	Legitimidad social	1.33	1	2	1

7. Conclusiones finales

7.1 Sobre la metodología

Una conclusión general es que la metodología adaptada se logró aplicar exitosamente para la evaluación de los tres casos. Las principales bondades identificadas de la aplicación de la metodología son que se trata de un método flexible, es relativamente rápida de aplicar, el costo es bastante bajo y permite la visualización sintética de los resultados idéntica para todos los casos, lo cual facilita el diagnóstico y análisis.

Al mismo tiempo, también se identificaron aspectos que podrían mejorarse en el análisis de casos adicionales en el futuro. Particularmente, la lógica en la selección de los informantes fue el incluir a actores clave de los tres niveles de gobierno (gobierno estatal, municipal y la propia asociación intermunicipal). Sin embargo, es posible que el análisis se hubiera podido complementar de manera útil con actores del nivel federal, así como con voces de actores locales no gubernamentales (por ejemplo, figuras no políticas, tales como académicos, prestadores de servicios/consultores/técnicos locales para la junta)

El gran número de criterios a valorar de la entrevista semiestructurada provocó por un lado, que las entrevistas fueran muy largas (contribuyendo al agotamiento del entrevistado) y que en ocasiones dificulta el análisis. Una opción para resolver esto sería el darle mayor estructura a la entrevista (acotando las respuestas, más en el estilo de la pregunta 3 de opción múltiple), fuerzan a los informantes a emitir una opinión más concreta y posiblemente reducir el número de criterios (por ejemplo, el de cohesión y el de alianzas)

Específicamente sobre los criterios y las preguntas diseñadas existen oportunidades de mejora. El criterio sobre los medios de observancia (criterio 11) resultó en una pregunta difícil de entender y que a menudo requería que la entrevistadora diera más explicaciones. Sería deseable re-redactarla para evitar esas explicaciones adicionales y homogeneizar la información provista a los informantes.

Ante la pregunta de autonomía (criterio 15), los informantes solían centrarse en valorar la autonomía del director y no la autonomía de la asociación intermunicipal. Sería deseable clarificar la redacción de la pregunta para asegurar que se valore la asociación.

En este mismo sentido, la pregunta sobre relevancia social (criterio 16) tiene que reformularse para evitar que el informante se centre en valorar el tema ambiental más que el papel que juega la asociación intermunicipal.

De manera análoga, la pregunta sobre la legitimidad social (criterio 17) no pudo valorarse en términos del nivel de confianza, aceptación y valoración de la ciudadanía sobre la misma, ya que los informantes referían en su mayoría que la ciudadanía tenía un limitado conocimiento de su existencia. Quizás habría que considerar este caso de manera más explícita en la pregunta.

Algunos informantes tenían un amplio conocimiento de varios de los casos, por lo que en algunas entrevistas se pudo generar información de más de un caso. Sin embargo, esto hizo más complejo el análisis. Sería deseable acotar a un informante, aunque conozca varios casos, que valore específicamente uno solo de los modelos.

Las principales limitaciones identificadas en la metodología son:

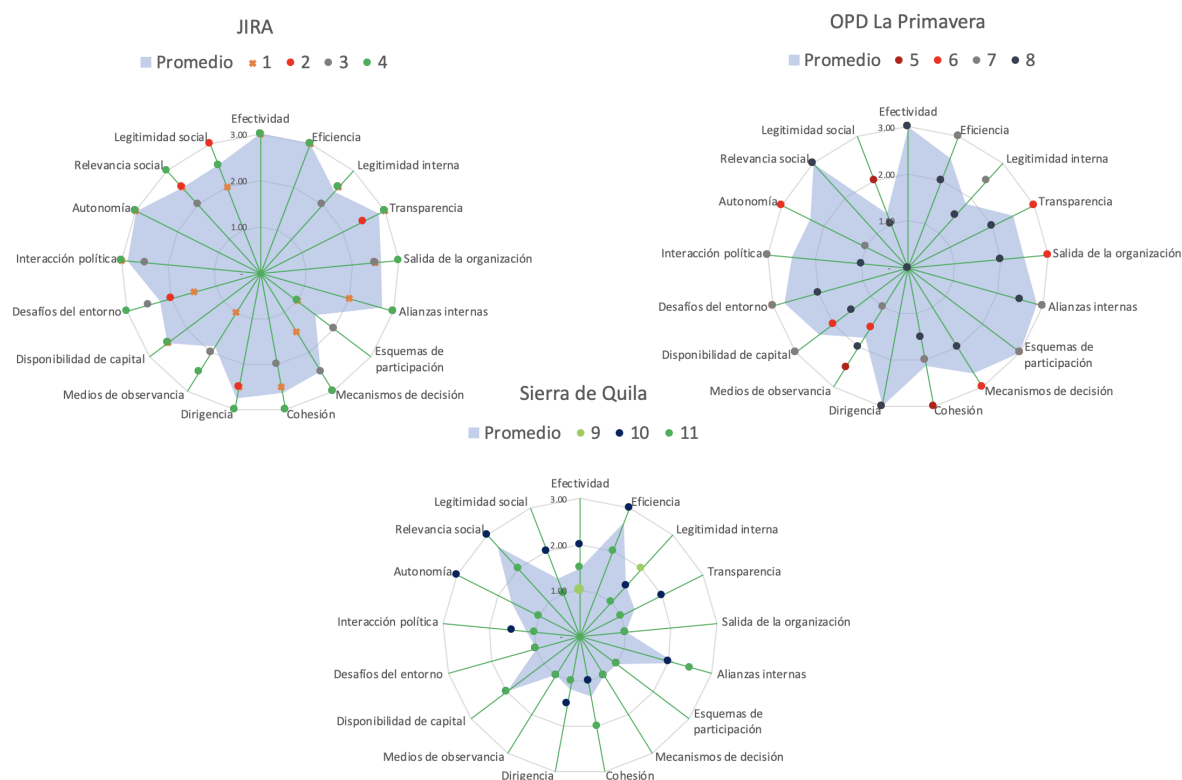
El número limitado y reducido de entrevistados tiene que ser compensado con la calidad de los mismos. En esta metodología existe una alta dependencia en la selección de los entrevistados.

Los tres casos seleccionados tienen una larga historia y complejos antecedentes, es importante acotar la referencia temporal en la entrevista ya que en algunos casos no quedaba claro qué etapa del desarrollo de los casos están evaluando los entrevistados.

Es una dificultad lograr generar valoraciones y opiniones en los entrevistados, que en numerosas ocasiones sólo daban información y anécdotas. El planteamiento de preguntas de opción múltiple, forzaba a los informantes a emitir una opinión sin desviarse. Hubiera sido deseable plantear algunos otros criterios en esa lógica.

7.2 Sobre los casos

Figura 18. Comparativo de las configuraciones de los 3 ejes para los 3 casos de asociaciones intermunicipales



Hay una gran variación en los niveles de conocimiento y asimilación de la lógica de los modelos por parte de los diferentes informantes. No se logra identificar una correlación directa pero mayoritariamente sucede que en los informantes del nivel municipal se dejan ver mayores motivaciones e intereses individuales que pueden afectar negativamente en la lógica de la acción colectiva de los casos.

Las alianzas internas se manifiestan en dos sentidos, de cooperación o como frentes de resistencia. En cualquiera de los dos casos es importante identificar que el modelo de gobernanza y la mesa de toma de decisiones se identifica como un espacio relevante para la gestión del territorio. En este mismo criterio, se identifican casos de alianzas internas que superan los partidos políticos, particularmente cuando identifican problemas comunes de gran impacto. Por

ejemplo la ubicación de la planta de tratamiento de agua en la cuenca del Río Ayuquila, los grandes incendios El bosque La Primavera o el tema de plagas forestales en Sierra de Quila.

La rendición de cuentas y transparencia es una gran debilidad para el único caso de estudio que no tiene obligaciones como organismo público de presentar la cuenta pública ante el estado. Es decir que la asociación civil de Sierra de Quila tiene deficiencias mayores en este criterio que los otros dos casos, al no contar con un portal de transparencia ni rendición de cuentas frecuentes en su junta de gobierno.

En los tres casos, la evaluación del eje 1 sobre el desempeño práctico o funcional la tendencia de los informantes es evaluar la eficiencia en el desempeño del gasto presupuestal, traducido en contrataciones de personal, son menos frecuentes las referencias a actividades eficientes y de impacto en el territorio.

En el caso de la junta intermunicipal (JIRA) en numerosos informantes es identificada como una fuente subsidiaria de fondos, principalmente Estatales. No asumen un rol autónomo y con un gran potencial para conseguir fondos alternativos y detonar iniciativas independientes del financiamiento del gobierno del estado. Y aunque su personal tiene la mayor capacidad técnica de los tres casos, está pendiente un perfil de gestión de recursos y recaudación de fondos. Por lo que varios informantes sugieren que el actual personal está rebasado de trabajo y la recaudación de fondos no se ve como una prioridad. La falta de diversificación de fuentes de financiamiento es un tema común en los tres casos de estudio, que dependen financieramente casi en su totalidad de aportaciones estatales. Al mismo tiempo, sorprende observar que JIRA resulta ser el modelo de gobernanza que ha logrado diversificar mayores fuentes de ingreso, cuenta con aportaciones a nivel municipal. La visión territorial amplia, no ligada a un polígono de conservación, la flexibilidad de su agenda y el sentido de apropiación de los municipios bajo una lógica de economía de escala pueden ser motivos de esta identificación como fuente subsidiaria.

La visión de los municipios no es de largo plazo, por lo que sus incentivos individuales buscan aterrizar acciones inmediatas que no siempre abonan a la resolución de un problema más complejo. El factor de la reelección a nivel municipio puede proporcionar otra perspectiva a este punto de análisis.

Hay muchas deficiencias en los consejos ciudadanos, en los dos casos de estudio que tienen esta plataforma (JIRA y bosque La Primavera). En cuestiones operativas las principales deficiencias se relacionan con la logística y el gasto tanto económico como de tiempo que supone. En cuestiones de fondo existe una falta de compromiso por parte de la ciudadanía acompañada por un desencanto de falta traducción de la agenda en acciones en el territorio.

En Sierra de Quila, la Asociación Civil fue formada en 2016, y vino a sustituir una asociación civil previa que se consideró que tenía muchas deficiencias institucionales, esta actualización no pudo ser aprovechada para resolver los problemas de fondo y conservó su estructura legal de Asociación Civil, en buena medida como una continuidad del modelo anterior. Se considera el modelo con mayores deficiencias en la comprensión de su propósito y funcionamiento, ya que los informantes lo confunden con el modelo anterior. La nueva asociación tiene elementos de mejora, a comparación de la anterior, sin embargo se resolvieron algunos problemas pero el mantener su figura asociativa limitó su integración a la Junta Intermunicipal de Ayuquila. La falta de reglas y procedimientos que se observa en Quila, a comparación de los otros dos casos la hace el modelo más débil en la legitimidad de sus decisiones y rendición de cuentas, y es un campo fértil para el origen de conflictos y desacuerdos internos.

Cabe resaltar el papel del diseño institucional como un elemento fundamental en el desempeño de los casos de estudio. Tomando en consideración las limitaciones del estudio, se observa que los organismos públicos, como JIRA y Bosque La Primavera, tienen mejor desempeño y una valoración más alta del nivel de gobernanza que la asociación civil Sierra de Quila.

Hay una falta de acompañamiento y presencia de estos modelos por parte de CONANP y acciones incoherentes por parte de la federación (e.g. SEMARNAT). Esto mismo pasa en otras áreas naturales protegidas del Estado, como el Parque Nacional Nevado de Colima. La falta de coherencia vertical de políticas debilita cualquiera de los esquemas de gobernanza.

Finalmente, en los tres casos se aprecia que hay en todas una fuerte dependencia del Gobierno del Estado en términos del impulso político y también del control, particularmente a través del financiamiento.

7.3 Recomendaciones

La perspectiva y resultados de este análisis permite emitir algunas recomendaciones para mejorar el índice de gobernanza de los modelos estudiados.

En todos los casos se identifica una necesidad urgente de que lleguen a un nivel de asumir metas de impacto. Si bien los procesos de construcción de políticas públicas consensuadas fortalece cualquier intervención en el territorio, para que haya participación ciudadana efectiva y motivada, los ciudadanos tienen que percibir cambios y resultados en el territorio y no sólo gestión eficiente de fondos.

Los procesos de planeación multianual, con metodologías como el marco lógico, estableciendo indicadores, son una fortaleza para medir el desempeño y se identifican como una condición necesaria para lograr la coherencia de la intervención territorial pero no es suficiente. Los casos de Bosque La Primavera y sobretodo Sierra de Quila, deberían normalizar este tipo de procesos de planeación.

De igual manera, tener un marco legal claro resulta otro componente fundamental para compartir visiones en común y construir un marco de cooperación claro. Los organismos que tienen actas de instalación, reglamentos y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, en resumen las reglas claras de participación, preferentemente reglas por escrito no por costumbre, resuelven la mitad de los problemas. Para el caso de Sierra de Quila es una gran deficiencia, al momento del estudio.

La JIRA es el modelo que ha logrado superar de mejor manera la transición de diferentes administraciones públicas tanto municipal como estatal, siendo el modelo más estable. Las adopción de buenas prácticas, como los talleres de transición entre presidentes salientes y entrantes se reconocen como mecanismos que facilitan la transición que no contienen los otros dos casos.

Las aportaciones municipales se plantean como una entrada de recursos en los tres modelos, pero sólo se hace efectivo en JIRA y en Bosque La Primavera como aportaciones en especies.

Dichas aportaciones municipales deberían ser proporcionales al presupuesto municipal, para no limitar la capacidad de los municipios pequeños a participar

La comunicación y sensibilización a la sociedad en general es un gran pendiente para visibilizar las tres plataformas de gobernanza local. Se reconocen esfuerzos comunicativos en la JIRA y Bosque La Primavera particularmente se identifica una gran oportunidad en redes sociales y en esquemas multiplicadores de difusión con los integrantes de los modelos. Sierra de Quila de nuevo aparece como un modelo muy incipiente, que no cuenta con página web ni redes sociales por lo que es urgente repensar y diseñar campañas de comunicación social.

El modelo de Sierra de Quila presenta en 2017 un índice de gobernanza local menor al de los otros dos casos. En 2019, la política estatal busca impulsar la integración de una Junta Intermunicipal de la cuenca Alta del Río Ayuquila, por lo que el futuro de la asociación civil se prevé incierto. A la luz de este análisis, esta acción es una respuesta política para cambiar un modelo de gobernanza con un índice bajo (Asociación civil) por otro modelo de gobernanza con un índice de gobernanza mayor (Junta Intermunicipal).

Un resultado inesperado y positivo de la aplicación de la metodología fue que detonó en los entrevistados un proceso de reflexión que no habían hecho antes y que quizás contribuya a un mayor involucramiento futuro en sus respectivos casos, una mayor comprensión del modelo y de su potencial.

8. Bibliografía

- Aguilar Villanueva L.F. 2006. *Gobernanza*. En *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Alfie Cohen, M. 2013. *Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una democracia ecológica?*. Sociológica. México.
- Arellano A y Rivera Y. 2011. *Asociacionismo municipal y medio ambiente. La junta intermunicipal del río Ayuquila, Jalisco*. Espacios Públicos vol.14 núm 31 mayo-agosto. Universidad Autónoma del Estado de México. México
- Bäckstrand, K., Khan J., Ktonsell A. y Lövbrand E.. 2010. *Environmental Politics and Deliverative Democracy. Examining the promise of new modes of governance*. Edward Elgar Publishing. Reino Unido y Massachussetts.
- Balcázar, M. O. E. 2011. *Patrones geoecológicos de incendios forestales en la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán*. Universidad de Guadalajara-CUCSUR, Autlán, Jalisco.
- Beck, U.. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publications. Reino Unido, 272 p.p.
- Benz, B. F., E. J. Cevallos, M. F. Santana, A. J. Rosales, and M. S. Graf. 2000. *Losing knowledge about plant use in the Sierra de Manantlán Biosphere Reserve, Mexico*. Economic Botany 54:183-191.
- Cejudo, G y Michel, M. 2016. *Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo*. Gestión y Política Pública, vol.XXV núm. 1 enero-junio, 2016, pp 3-31. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. México
- Centro para la Investigación Forestal Internacional. 2009. *Sencillamente REDD+ : Guía sobre bosques, cambio climático y REDD+*. CIFOR. Indonesia
- Centro para la Investigación Forestal Internacional. 2014. Políticas de REDD+. Fatsheet http://www.cifor.org/publications/pdf_files/factsheet/4792-factsheet.pdf

- Comisión Nacional Forestal. 2016. *Documento de la iniciativa de Reducción de Emisiones*. México. Disponible en <https://www.gob.mx/conafor/documentos/documento-de-la-iniciativa-de-reduccion-de-emisiones-y-anexos>
- Comisión Nacional Forestal. 2015. *Modelo de intervención en las áreas de acción temprana REDD+*. México. Disponible en: [http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/35/6258Modelo%20de%20intervenci%C3%B3n%20REDD .pdf](http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/35/6258Modelo%20de%20intervenci%C3%B3n%20REDD.pdf)
- Comisión Nacional Forestal. 2013. *Bosques, cambio climático y REDD+ en México. Guía básica*. México. Disponible en: [http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/35/4034Gu%C3%ADa%20Bosques,%20Cambio%20Clim%C3%A1tico%20y%20REDD %20.pdf](http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/35/4034Gu%C3%ADa%20Bosques,%20Cambio%20Clim%C3%A1tico%20y%20REDD%20.pdf)
- Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), 1992. Artículo 1. Página 3. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>
- Convenio de creación del Organismo Público Descentralizado denominado Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila* (2007). Periódico Oficial de Jalisco. Disponible en: <http://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/10-27-07-ii.pdf>
- Cox, M., G. Arnold, and S. Villamayor Tomás. 2010. *A review of design principles for community-based natural resource management*. Ecology and Society 15(4): 38. [online] <https://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art38/>
- FAO. 2010. *Evaluación de los recursos forestales mundiales, 2010*. Informe nacional México. FRA 2010/132. Roma, 2010. Disponible en: <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/past-assessments/fra-2010/es/>
- FAO y OIMT, 2009. *Gobernanza de los bosques y mitigación del Cambio Climático*. <http://www.fao.org/forestry/12935-07cfbc387b827b9f6ea4ccd4702c4ad3b.pdf>
- Garfinkel, H. (1967). *Studies in Ethnomethodology*, New Jersey, Prentice Hall
- Giddens, A. 1996. *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Anthropos. España

- González-Franco, R., Rosas M., Jaramillo F. 2004. *Diagnóstico del estado actual y gestión para las áreas naturales protegidas del estado de Jalisco: Nevado de Colima, Sierra de Quila y Bosque La Primavera*. México. No publicado.
- González-Franco, R. 2012. *Crónica de la creación y desarrollo de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca baja del Río Ayuquila. Trabajo colectivo*. Diagnósticos y Estrategias para el Fortalecimiento de Instituciones, S.A. de C.V. Agosto 2012. Manuscrito.
- Graf, S. 1993. *Gestion des ressources naturelles et organisations paysannes dans la Reserve de Biosphère Sierra de Manantlán*. Ecole Supérieure d'Agronomie Tropicale. CNEARC. Francia.
- Hardin, G. (1968) *The Tragedy of the Commons*, *Science* 13 Dec 1968: Vol. 162, Issue 3859, pp. 1243-1248
- Intergovernmental Panel on Climate Change. 2007. Fourth Assessment Report: Climate Change 2007 (AR4) http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_climate_change_2007/the_ar4_synthesis_report_spanish.htm
- Jardel, E. J. C., R. Cuevas, C. P. León, C. M. A. León, L. Mariscal, G. R. Pineda-López, A. Saldaña, L. R. Sánchez-Velásquez, and J. Telles. 1989. *Conservación y aprovechamiento de los recursos forestales de la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán*. Tiempos de Ciencia
- Jardel, E.J. 1998. *Efectos ecológicos y sociales de la explotación maderera de los bosques de la Sierra de Manantlán*. Actas del IV Coloquio Internacional de Occidentalistas. Universidad de Guadalajara
- Jardel, E , Skutsch, M , Martínez, R , Morfin , Ilende, T , Vega, E , Morales, L , Ghilardi , 2012 *Análisis de cambio de cobertura uso del suelo, escenario de referencia de carbono diseño preliminar del mecanismo de Monitoreo, Reporte Verificación en los diez municipios de la Junta Intermunicipal del Río Ayuquila, Jalisco*. CIGA, UDG-CUCSUR, JIRA. México.
- Jochim, A. y P. May 2010. *Beyond Subsystems: Policy Regimes and Governance*. Policy Studies Journal, 38, pp 303-327

- Korhonen-Kurki, K., Brockhaus, M., Duchelle, A.E., Atmadja, S., Thuy, P.T. 2013. *Múltiples niveles y múltiples retos para REDD+. Análisis de REDD+. Retos y opciones*. CIFOR.
- Louette, D., Aguilar, C., Decombel, E., 2001. *Historia desarrollo de la ganadería en el Ejido en Zenzontla. Pages 163-175 in L Hernández, editor Historia ambiental de la ganadería en México* L'Institut de Recherche pour le Développement-Instituto de Ecología C, D F Mexico
- Martínez E., Torres, E y Galetti H. 2015. *Gobernanza Forestal en la Península de Yucatán*. CONAFOR. México
- March, James G. y Johan P. Olsen, (1989), *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press.
- Meadowcroft, J. y Lafferty W. 1996. *Democracy and the environment: problems and prospects*. Edward Elgar
- Nilsson, M., T. Zamparutti, J.E. Petersen, B. Nykvist, P. Rubberg & J. McGuinn. 2012. *Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector - environment Policy Interactions in the EU*. Environmental Policy and Governance, 22 (6), pp 395-423
- North, Douglas. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom E. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- Puga, Cristina y Luna, Matilde. 2012. *Protocolo para la evaluación de las asociaciones*. Instituto de Investigaciones Sociales. El Colegio Mexiquense. México. UNAM
- Skutsch, M. Y Van Laake, P.E. 2008. *REDD+ as multilevel governance in-the-making*. Energy and Environment.
- Skutsch, M., Bee, B., Yan, G. 2013. *La deforestación y la degradación en el contexto de REDD+: el caso de Jalisco*; Informe preliminar para el Proyecto México-Noruega basado en la literatura disponible. Sin publicar.

WRI. 2001. *Evaluating carbon sequestration projects: A first attempt*. World Resources Institute, Washington DC.

9. Anexos

9.1 Cuestionario de la entrevista

Eje 1. Desempeño práctico o funcional.

Criterio Efectividad eficacia	1. o	Pregunta 1: ¿Conoce cuales son los objetivos de la Junta? Me podría hablar sobre las acciones de la Junta Intermunicipal y cómo valora su actuación para conseguir dichos objetivos.
Palabras clave: existencia de un plan de acción, objetivos y metas definidos, acciones adecuadas, resultados y avances apreciables.		

Criterio Eficiencia	2.	Pregunta 2: ¿Considera que la Junta Intermunicipal es eficiente en el uso de los recursos humanos que tiene disponibles?
Palabras clave: buen uso del tiempo, instalaciones, recursos financieros, voluntariados.		

Eje 2. Desempeño organizativo.

Criterio Legitimidad interna	3.	Pregunta 3: Porque es de su interés formar parte de la Junta o colaborar con ella: <ul style="list-style-type: none">- Porque me aporta recursos económicos (Muy de acuerdo/Poco de acuerdo)- Porque me asisten técnicamente (Muy de acuerdo/Poco de acuerdo)- Porque me da prestigio (Muy de acuerdo/Poco de acuerdo)- Por cuestiones políticas (Muy de acuerdo/Poco de acuerdo)- Por los objetivos y valores que tiene (Muy de acuerdo/Poco de acuerdo)
Palabras clave: satisfacción integrantes, participación activa, compromiso		

Criterios 4 y 7. Transparencia. Rendición de cuentas	Pregunta 4: ¿De qué manera la Junta le rinde cuentas y proporciona información? ¿Existe diferencia la manera de rendir cuentas cuando se hace al interior de la Junta que cuando se hace al exterior? ¿Es suficiente?
Palabras clave: procedimientos administrativos, reglas no escritas, reglamento	

Criterio 5. Salida de la organización	Pregunta 5: ¿Usted participa en la Junta de manera voluntaria? Si un miembro quisiera separarse de la Junta conoce el procedimiento y las consecuencias de dicha acción
Palabras clave: restricciones, “puertas abiertas”, control sobre la salida, costo alto de salida.	

Criterio 6. Grupos y alianzas dentro de la organización	Pregunta 6: ¿Identifica dentro de los miembros de la Junta alianzas permanentes para proteger intereses? Recuerda alguna situación que ejemplifique estas alianzas y grupos dentro de la Junta
Palabras clave: alianzas coyunturales, corrientes internas reconocidas	

Criterio 7. Esquemas de participación	Pregunta 7: ¿Conoce el consejo ciudadano de la Junta, sus integrantes y objetivo? ¿Qué opina del Consejo?
Palabras clave: organigrama, liderazgo rotativo, interacción horizontal, flexibilidad para tareas, respeto mutuo	

Criterio Procedimientos y mecanismos de decisión	8.	Pregunta 8: Cuándo hay que tomar una decisión importante de qué manera se ponen de acuerdo y toman la decisión
Palabras clave: acuerdos colectivos, legítimas, procedimientos, deliberación/negociación/votación		

Criterio Cohesión	9.	Pregunta 9: Según su opinión, los integrantes de la Junta están comprometidos, existe confianza y se ve cohesión entre ellos. ¿De qué manera lo consiguen?
Palabras clave: confianza, identidad, sistema de comunicación interna		

Criterio Dirigencia	10.	Pregunta 10: Donde cree que recae el liderazgo de las Juntas? ¿Cuáles son los rasgos que son mejor valorados? ¿Los municipios están satisfechos con el trabajo del director de la Junta.?
Palabras clave: Representación, delegación, liderazgo, procesamiento de divergencias, construcción de redes de relación, diseño de estrategias		

Criterio Medios de observancia	11.	Pregunta 11: ¿Los asociados cumplen con sus obligaciones? ¿Asisten periódicamente a las reuniones del Consejo de Administración? ¿Conoce algún mecanismo con el que cuente la Junta para hacer cumplir sus decisiones?
Palabras clave: legitimidad, recompensas, sanciones, normas institucionalizadas		

Eje 3. Relación con el entorno.

Criterio Disponibilidad de capital	12.	<p>Pregunta 12: Económico ¿Cuáles son las fuentes de financiamiento de la Junta? ¿Considera que son suficientes y estables?</p> <p>Capital social Pertener o relacionarse con la Junta le aporta algún tipo de beneficio, prestigio</p>
Palabras clave: : fuentes de financiamiento, estable, diversificada, suficiente, confianza, percepción positiva de relacionarse con la asociación, involucramiento en participación y opinión, alianzas, relación con externos, prestigio		
Criterio Estrategias frente a los desafíos del entorno	13.	<p>Pregunta 13: ¿Mencione algún evento que haya enfrentado la Junta con especial dificultad y cómo ha sorteado la crisis?</p>
Palabras clave: principio precautorio, ambiente social cambiante, adaptación, ajustes al entorno		
Criterio Interacción política	14.	<p>Pregunta 14: ¿Cree que la Junta Intermunicipal se ha convertido en un actor clave que toman en cuenta los tomadores de decisiones? ¿Me puede dar algún ejemplo?</p>
Palabras clave: influencia en la sociedad, stakeholders o actores de su entorno, agenda pública, influyente		
Criterio Autonomía	15.	<p>Pregunta 15: Según su percepción qué tanto confía la Junta en su director y que tanta autonomía tiene para tomar decisiones con externos?</p>
Palabras clave: relaciones con el exterior, autonomía		

Criterio Relevancia social	16.	Pregunta 16: Según su opinión considera que la Junta atiende una demanda o necesidad social en la región, particularmente cual?
Palabras clave: beneficio, sociedad, valores importantes, libertad, equidad, tolerancia, diversidad, necesidad social, influencia		

Criterios Legitimidad	17.	Pregunta 17: La sociedad cómo valora y acepta las acciones de la Junta? La Junta de qué manera informa a la sociedad, visibiliza sus acciones y da confianza.
Palabras clave: reconocimiento, canales de información, transparencia, medios comunicación, rinden cuentas, informe resultados, informe estados de cuenta.		

Pregunta final 18: Tiene alguna reflexión o comentario final que quisiera añadir.